UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS – GPSE

XAVIER CARVALHO DE SOUSA NETO

Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010: análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União

BRASÍLIA – DF
DEZEMBRO/2013

XAVIER CARVALHO DE SOUSA NETO

Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010: análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB), na área de Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais, vinculada à área de concentração Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais (GPSE), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa.

BRASÍLIA – DF
DEZEMBRO/2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1013576.

Sousa Neto, Xavier Carvalho de.
S725p Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010 : análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União / Xavier Carvalho de Sousa Neto. -- 2013.
xiii, 361 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.
Inclui bibliografia.
Orientação: José Vieira de Sousa.

1. Plano Nacional de Educação (Brasil). 2. Educação e estado - Brasil. I. Sousa, José Vieira de. II. Título.

CDU 37.014(81)

XAVIER CARVALHO DE SOUSA NETO

Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010:
análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB), na área de Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais, vinculada à área de concentração Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais (GPSE), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa.

Brasília – DF, 10 de dezembro de 2013.

Comissão Examinadora

_____

Professor Dr. José Vieira de Sousa – Presidente
Universidade de Brasília – UnB

_____

Professora Dra. Ranilce Mascarenhas Guimarães-Iosif – Examinadora Externa
Universidade Católica de Brasília – UCB

_____

Professora Dra. Maria Abádia da Silva – Examinadora Interna
Universidade de Brasília – UnB

_____

Professora Dra. Catarina de Almeida Santos – Suplente
Universidade de Brasília – UnB

À vida com todos seus mistérios, encantos, desencantos e complexidades.

À minha mãe, Maria de Sousa (Dona Lourdes/Lurdinha), pelo exemplo de vida e pela proteção permanente. Sua simplicidade espelha sabedoria e paz.... Parece ser Única – completa! Obrigado por tudo.

A meu pai Nicolau e meu irmão Ednaldo (*in memoriam*), que no cumprimento de seus destinos foram navegar outros mares. Sei que jamais me soltaram a mão. Continuamos juntos – sigam em paz!

Aos meus irmãos: Ademar, Reginaldo, Carlos; Nicolau (filho) e Rita, por estarem de alguma forma, sempre por perto, acreditando, incentivando, cada um do seu jeito.

Aos meus avós (especialmente vovó "Mendes"), tios, primos, sobrinhos..., que me fizeram e fazem enxergar, nos seus defeitos e nas suas qualidades, o significado de uma grande família.

Aos meus amigos Movatianos (guerreiros), em especial o trio JJJ. Cada um de vocês são exemplos de esforço e dedicação pela causa sócio/educacional. Somos cúmplices nesse propósito. Obrigado pela solidariedade.

Ao beco que me mostrou saídas e me levou a avenidas... As "ralés" sociais que tanto me encorajam às lutas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos que cruzaram a minha trajetória de vida pessoal, acadêmica e profissional e que contribuíram na minha formação e capacitação, ajudando-me na materialização desse objeto.

A meu Orientador, Professor Dr. José Vieira Sousa, o reconhecimento e estima pelo profissionalismo e pela capacidade de conduzir, com competência e celeridade, esse árduo processo de crescimento pessoal, acadêmico e aprimoramento profissional.

À Professora Drª. Maria Abádia da Silva, pela dedicação, atenção e escuta especiais, imprescindíveis nessa trajetória.

À Professora Drª. Albertina Mitjáns Martínez, pela clareza do seu conhecimento e valor dos seus ensinamentos.

À Professora Drª. Ranilce Mascarenhas Guimarães, pelas valiosas dicas e sugestões apresentadas na minha qualificação e defesa. Suas contribuições foram significativas.

Ao professor Drº. Bernado Kipnis, que tão positivamente dialogou e deu pistas importantes para consecução dessa pesquisa.

Aos meus amigos-irmãos-camaradas do Ministério da Educação, José Roberto Sobral e Julieta Borges Lemes pelas contribuições e apoios prestados nessa nova trajetória.

Aos colegas da Coordenação Geral de Educação para Relações Étnico-Racial – CGERER/MEC pelas contribuições.

Aos sujeitos participantes desse estudo: conselheiros do Conselho Nacional de Educação – CNE; parlamentares da Comissão de Educação da Câmara e do Senado, técnicos em assuntos educacionais do MEC, dirigentes do núcleo executivo do MEC e membros de entidades de classes/ pesquisa, pelas contribuições que deram para o diálogo desta pesquisa.

Foi o caminho, não que eu tracei para mim, mas que minha caminhada traçou: Caminhante, não há caminho, o caminho se faz com o caminhar.

Nurimar Maria Falci

RESUMO

Esta pesquisa aborda uma questão polêmica da política educacional que ocupou, e ainda ocupa, espaços relevantes nos meios e nos campos da educação do Brasil: o Plano Nacional de Educação (PNE). O estudo teve como objetivo geral analisar, no âmbito da União, fatores políticos, econômicos e institucionais que influenciaram a implementação do PNE 2001-2010, de maneira articulada às políticas educacionais definidas pelo Ministério da Educação na vigência do Plano. Nessa perspectiva, à luz dos seus objetivos específicos e em consonância com os caminhos metodológicos estabelecidos, lançou-se ao exame de um conjunto de questões políticas, jurídicas, econômicas, institucionais e administrativo-operacionais constituídas ou que se constituíram no referido processo na União. Para tanto, além de consultar referenciais bibliográficos e bases documentais acerca do assunto, a pesquisa coletou informações de sujeitos pertencentes a diversos grupos ligados à matéria por meio de uma entrevista semiestruturada. Sendo de natureza exploratória, o estudo se consubstanciou em uma abordagem qualitativa, tendo um olhar aproximativo com a perspectiva dialética fundamentada no método materialista histórico. Nessa mesma linha, o estudo procurou levantar alguns conceitos e pressupostos pertinentes à base legal de constituição do PNE estudado e ao seu processo de implementação. Nas análises de dados, realizadas por meio da técnica de análise de conteúdo, procurou-se interpretar esses dados e entrelaçar os resultados suscitados tendo em vista o desvelamento dos fatos que influenciaram seu cumprimento. A pesquisa, em síntese, revela que: i) elementos estruturais e estruturantes, administrativos e políticos, ocorridos especialmente no âmbito do MEC, influenciaram a implementação do PNE 2001-2010; ii) os limites existentes na formulação de algumas metas, caso houvesse vontade política, poderiam ser superados; iii) as manifestações, especialmente de vozes oficiais, que levam ao entendimento de que o PNE em si, considerando sua estrutura formal – número de metas e sua disposição, por exemplo – tenha sido o maior responsável pelo seu próprio fracasso, dando a entender que o plano deveria ser auto-exequível, por serem equivocadas, não tiveram a mesma ressonância nas manifestações majoritárias dos sujeitos de pesquisa; iv) houve descumprimento do ordenamento jurídico do PNE por parte dos órgãos e agentes da União vinculados ao processo de implementação do Plano e isso contribuiu para o seu fracasso; v) o financiamento (vetos e não derrubada dos vetos), a falta de vontade política e ausência de organicidade de projetos, de ações e de procedimentos adequados do poder público (aspectos de governança e governabilidade) foram os mais citados pelos sujeitos como fatores que influenciaram negativamente a execução do PNE; vi) a ausência de certos preceitos jurídico-administrativos do regime federativo vigente no Brasil não emergiram, significativamente, como impeditivos da implementação do Plano (neste aspecto, os óbices existentes foram associados como consequência das "decisões" políticas dos governantes, tais como ações, omissões, vontades, interesses); e vii) há necessidade de se investigar mais o processo de implementação de um Plano da natureza do estudado no sentido de avançar e superar algumas lacunas que têm servido como justificativa dos governantes para substituir o referido instrumento por outros projetos do interesse da governança.

Palavras chaves: política pública; Plano Nacional de Educação; PNE 2001-2010; implementação; avaliação e monitoramento.

ABSTRACT

This research addresses a controversial issue of educational policy which has occupied a significant place in the field of education in Brazil: the National Education Plan. The study aims to examine, within the Union, political, economic and institutional issues affecting the implementation of the National Education Plan 2001-2010, as well as the influence of the educational policies set by the Ministry of Education during this period. In light of its specific objectives and in line with the established methodological approaches, a series of political, legal, economic, institutional and administrative-operational issues, constituted within the Federal Government have been analyzed. Therefore, in addition to consulting bibliographical references and documentary bases on the subject, the study collected information from individuals related to the subject, yet belonging to different groups. This was achieved through a semistructured interview. The study was consolidated on a qualitative approach, taking a close look at a dialectical perspective grounded in the historical materialist method. The research has also brought about some relevant concepts and assumptions to the legal basis of the constitution of the Plan and its implementation process. In the data analysis, carried out using the technique of content analysis, the data was interpreted and the results intercrossed, given the unveiling of the facts that influenced the investigation. To sum up, the research reveals the following: i) structural, administrative and political elements, especially within the Ministry of Education, affected the implementation of the National Education Plan 2001-2010; ii) the limits in formulating some goals could have been overcome if there had existed political will; iii) the individuals, especially government authorities, who understand that the Plan itself, considered in its formal structure - number of targets and their disposal, for example - has been largely responsible for its own failure, suggesting that it should have been a self-enforceable Plan, were mistaken and did not have as much resonance as the majority of the individuals heard; iv) there was noncompliance with the Plan's legal system by the public bodies and agents linked to the Federal Government in the process of implementation of the Plan and this contributed to its failure; v) the individuals researched mentioned, as factors that most affected negatively the implementation of the Plan: funding (vetoes and non-overturned vetoes), the lack of political will and the lack of organicity of projects, actions and appropriate procedures of the public authorities (aspects of governance and gobernability); vi) the absence of certain legal and administrative requirements of the federal system in force in Brazil did not emerge significantly as impeding the implementation of the Plan (the existing obstacles were associated as a result of political "decisions" of the authorities, such as actions, omissions, wills, interests); and vii) there is a need to investigate further the process of implementing a plan of this nature, in order to move forward and overcome some gaps that have served as excuses by the authorities in order to replace that instrument by other projects in the interest of governance.

Keywords: public policy; National Education Plan 2001-2010, implementation; evaluation and monitoring.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro sinótico dos seminários regionais do Programa de Acompanhamento do PNE – Dase/Cafise. 116
Quadro 2 – Implementação gradativa do Fundeb (E.C. 53/2007). 123
Quadro 3 – Sujeitos da pesquisa. 145
Quadro 4 – Níveis de análise de uma abordagem linear 158
Quadro 5 – Alguns passos seguidos nas análises e interpretação de dados da pesquisa 159
Quadro 6 – Questões específicas aplicadas somente a determinado grupo de entrevistados. 161
Quadro 7 – Principais influenciadores da implementação do PNE de 2001-2010 revelados. 164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Crescimento real e percentual de municípios cadastrados no SICME (2004-2005) – indicativos de planos municipais. 113
Tabela 2 – Relatório Municipal – Demandas aprovada para o Programa de Acompanhamento do PNE 119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anfope	-	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
Anpae	-	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	-	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Art.	-	Artigo
Cafise	-	Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
Capes	-	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD	-	Câmara dos Deputados
CEC-CD	-	Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
Cedeplar	-	Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional da UFMG
CF	-	Constituição Federal
CFE	-	Conselho Federal de Educação
CN	-	Congresso Nacional
CNE	-	Conselho Nacional de Educação
CNTE	-	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Consed	-	Conselho Nacional de Secretários da Educação
CAQ	-	Custo aluno qualidade
Dase	-	Departamento de Articulação e Desenvolvimento do Ensino de Ensino
EUA	-	Estados Unidos da América
Fundeb	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GPSE	-	Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inep	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	-	Lei das Diretrizes e Bases
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias

MDE	-	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	-	Ministério da Educação
OA	-	Orçamento Anual
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PAR	-	Plano de Ação Articulada
PDE	-	Plano de Desenvolvimento da Educação
PCN	-	Parâmetros Curriculares Nacionais
PL	-	Projeto de Lei
PME	-	Plano Municipal de Educação
PNE	-	Plano Nacional de Educação
PNLD	-	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	-	Plano Plurianual
Pradime	-	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
Pró-Conselho	-	Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação
Saeb	-	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB	-	Secretaria de Educação Básica
UFMG	-	Universidade Federal de Minas Gerais
UNCME	-	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	-	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	-	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	-	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15
CAPÍTULO 1 – TRAJETÓRIA DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: DA ORIGEM (1930) AO PNE 2001-2010 35
1.1 Plano Nacional de Educação: concepção a partir da perspectiva histórica e política dos Pioneiros da Educação Nova 35
1.1.1 Perspectivas de Planos brasileiros de educação: principais configurações históricas . 47
1.1.2 PNE 2001-2010: aspectos sociopolíticos, base legal e configuração 56
CAPÍTULO 2 – DIMENSÕES, PERSPECTIVAS E CONTROVÉRSIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010 NA UNIÃO 70
2.1 Implementação do Plano Nacional de Educação na União: questões político-administrativas e governança 70
2.2 Avaliações institucionais do Plano Nacional de Educação no âmbito da União 87
2.3 Contextos institucional-administrativos da implementação do Plano Nacional de Educação 2001-2010 na União 96
2.4 Perspectivas de autonomia e gestão no contexto da implementação do Plano Nacional de Educação 2001-2010: interfaces e desafios 103
2.4.1 O Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE do MEC 108
2.5 O financiamento educacional na perspectiva do PNE de 2001-2010: importância, impasses e desafios 119
CAPÍTULO 3 – VEREDA METODOLÓGICA 131
3.1 Considerações preliminares 131
3.2 Método da pesquisa 134
3.3 Abordagem da pesquisa 141
3.4 Tipo de estudo 143
3.5 Objetivos 144
3.5.1 Objetivo geral 144
3.5.2 Objetivos específicos 144
3.6 Sujeitos da pesquisa 144
3.7 Instrumentos e procedimentos de coleta de dados 147
3.7.1 Entrevistas semiestruturadas 148
3.7.2 Análise documental 151

CAPÍTULO 4 – FATORES INFLUENCIADORES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNE 2001-2010 NA UNIÃO: INTERFACES DO DITO, NÃO DITO E INTERDITO.....154
4.1 Perspectivas de análise e interpretações de dados.....154
4.2 Fatores influenciadores da implementação do PNE 2001-2010 no âmbito da União: significações e sentidos sob diferentes olhares.....163
4.2.1 Influenciadores da implementação do PNE 2010-2010: percepções dos grupos pesquisados.....165
4.2.2 Influenciadores da implementação do PNE 2001-2010: vozes oficiais (governantes e governanças) versus vozes majoritárias.....179
4.2.3 Influenciadores da implementação do PNE 2010-2010: perspectivas dos técnicos pesquisadores e especialistas.....184
4.3 Contradições, convergências e divergências acerca da implementação do PNE: desvelando o dito, o não dito e o interdito.....194
4.4 Implementação do PNE 2001-2010: o proclamado *versus* o legislado.....199
4.5. A execução do PNE de 2001-2010 era factível?: impasses, possibilidades e experiências do processo.....205
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....215
REFERÊNCIAS.....228
APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO.....241
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL.....242
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM GRUPO 1.....243
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM GRUPO 2.....245
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM GRUPO 3.....247
APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM GRUPO 4.....249
APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM GRUPO 5.....251
APÊNDICE H – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....253
APÊNDICE I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO PARA GRAVAÇÃO DE ENTREVISTA.....254
ANEXO A – LEI NO 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. 255

ANEXO B – FOLDER DO PROGRAMA DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNE DO MEC.....362

ANEXO C – COMPETÊNCIAS DO DASE E DA SASE, SEGUNDO DECRETOS DE CRIAÇÃO.....364

INTRODUÇÃO

Esta dissertação, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB), vincula-se à área de concentração Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais (GPSE), Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação. Situada no eixo de Planejamento, Avaliação e Monitoramento de Políticas Educacionais, tem recorte na implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) entre 2001-2010 na União, com foco nos órgãos federais diretamente responsáveis pelo referido processo, especialmente o Ministério da Educação (MEC).

Ao discutir os contextos das distintas concepções e propostas de planos educacionais formulados no contexto da educação brasileira, o estudo destaca de forma mais específica as particularidades do Plano aprovado em 2001. Esse PNE, em vários aspectos, conforme registra o Capítulo 1, teve rito processual diferente dos planos que o antecederam. Por isso, na perspectiva do seu objetivo geral, o estudo analisa, no âmbito da união, fatores políticos, econômicos e institucionais que influenciaram no processo de implementação do PNE 2001-2010, de maneira articulada às políticas educacionais definidas pelo MEC na vigência do Plano.

Para atingir tal fim, a pesquisa procurou ir além da revelação dos fatores: quis compreendê-los de forma contextualizada nos diferentes locos e momentos que se processaram, considerando a complexidade da área educacional e também da temática dessa pesquisa. A constante busca pelo cumprimento dos objetivos específicos da pesquisa foi fundamental à precisão das análises desenvolvidas e vice-versa.

O PNE de 2001 foi precedido de várias discussões e grandes debates nos diferentes meios sociais. O Projeto de Lei nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998, e a Mensagem nº 180, de 11 de fevereiro de 1998, registrada como Projeto de Lei nº 4.173/98, na Câmara Federal, são dois registros importantes da trajetória do mencionado Plano. O primeiro registro representava a proposta de Plano da sociedade, subscrita pelo deputado Ivan Valente. O segundo representava a proposta do governo, subscrita pelo Executivo Federal. Na Câmara Federal, em cumprimento a uma prerrogativa regimental, o projeto do Executivo foi apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março do referido ano.

Do resultado desses dois projetos – distintos –, surge o PNE da primeira década do Século XXI, configurado na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Alguns aspectos centrais dessas discussões e disputas políticas promovidas pelas diferentes correntes ideológicas que majoritariamente demarcavam o cenário da política e, consequentemente, dominavam as

arenas e campos educacionais da época, são abordados nesta pesquisa. As discussões ocorridas na fase de execução são tratadas de forma mais específica.

As diferentes concepções político-econômicas e jurídico-administrativas que marcaram a trajetória do referido Plano, em especial o processo de implementação, atravessaram cenários de disputas e se materializaram de forma inter-relacionada. Assim, este estudo debate como tais questões se configuram e se entrelaçam num campo maior, com uma série de outras questões complexas no âmbito das políticas públicas de educação e da administração pública em geral.

Neste contexto, estão inseridos os limites decorrentes do federalismo brasileiro e a falta e/ou excessos – dependendo da situação e do momento – de regulação e/ou regulamentação de questões do campo educacional vinculadas ao plano, como parâmetros e insumos qualitativos do custo aluno qualidade (CAQ) e deste próprio instrumento na legislação; do sistema nacional de educação; da coexistência de vários sistemas de ensino; do regime de colaboração efetivo; da lei de responsabilidade educacional; do financiamento; dos processos de centralização, da organização política-administrativa da escola e dos seus projetos, da descentralização e municipalização, da carreira docente e seu conjunto de questões, entre outros.

Por várias razões, antes de se avaliar um Plano com a conjuntura do PNE de 2001-2010, convém compreendê-lo dentro de sua realidade concreta, começando por observar as arenas e cenários nos quais ele se situa. Isto pressupõe a utilização de procedimentos adequados, tais como técnicas de coletas de dados, de observação e de análises, que precisam ser somados a cuidados e habilidades do pesquisador.

Para tanto, o conjunto de procedimentos metodológicos aplicados neste estudo teve fundamental importância para perseguir os objetivos traçados. De acordo com Cohen (2011), a política social global prioriza setores e estabelece a integração, os quais manterão entre si determinado marco teórico e histórico. Esse autor esclarece que “quando a priorização é plasmada em um modelo que relaciona meios e fins, condensando-os temporalmente, se obtêm planos” (COHEN, 2011, p. 84). Com base nessa lógica de planejamento explicitada, ressalvadas as peculiaridades, pode-se considerar que o plano decenal – PNE aprovado pela Lei nº 10.172/01, tendo em vista seus aspectos formativos – configura-se como instrumento de planejamento de tal ordem. Sendo assim, os procedimentos e análises desta pesquisa consideraram tal dimensão, em seus variados aspectos.

Nesse horizonte, a pesquisa buscou explicações para os fenômenos que envolveram a implementação do Plano a partir da observação dos preceitos legais. A perspectiva foi trilhar

caminhos que revelassem mais claramente em que medida as ações e acontecimentos ocorridos nos órgãos juridicamente responsáveis pelas prerrogativas voltadas à execução do Plano na esfera federal se processaram dentro do previsto ou do esperado, tendo como referência a base legal constituída para o Plano pela própria União. Por essa mediação, a pesquisa buscou compreender como se processaram as ações centrais previstas à implementação do PNE, na perspectiva destacada, e em qual nível se deram, considerando os respectivos contextos.

O estudo procurou compreender até que ponto a União desprendeu os esforços necessários visando à concretização do plano, considerando que, afora certos limites impostos ao PNE 2001, sua implementação representaria um antagonismo frente ao cenário educacional do seu momento: extremas diferenças nos índices de escolarização das distintas regiões do país, mantidas inalteradas por décadas, reforma após reforma educativa (ROCHA, 2000). Nessa direção, discute-se o fato do não reconhecimento do PNE como Política Pública de Estado pelos dois governos federais que o gestaram, admitindo a possibilidade de que essa atitude possa ter retraído o esforço dos órgãos responsáveis pela implementação do Plano, levando ao fracasso da execução, segundo constatam majoritariamente as fontes pesquisadas.

Tomando-se o devido cuidado para não engessá-lo, o estudo teve ordenamento metódico prévio com ponto de partida e chegada. Entre esses dois polos foram vários caminhos e buscas, tendo por horizonte chegar o mais perto possível da realidade dentro de cenários demasiadamente complexos. Com esse olhar, partiu-se da prerrogativa que os aspectos avaliativos estão assentados em uma perspectiva processual e, em tal condição, foram entendidos como influenciadores e influenciados na implementação do Plano.

Dessa forma, naturalmente, questões de ordem e de natureza diversas emergiram e se configuraram dentro do processo, marcado por diferentes cenários sócio-político-culturais e econômicos, além dos interesses construídos e/ou modificados à luz das também diferentes dimensões sociais e históricas. Aliás, essas questões estiveram muito presentes nas falas dos sujeitos de pesquisa do estudo. Norteado por esse entendimento, foram utilizados nessa investigação qualitativa vários mecanismos e instrumentos que auxiliaram no seu desenvolvimento. Tal iniciativa foi salutar para a compreensão do objeto pesquisado.

Procurando compreender o papel do monitoramento para a consecução de um Plano, este estudo faz uma pequena abordagem do assunto na perspectiva do processo de implementação do referido instrumento. Assim, debate se houve monitoramentos ou avaliações adequados dos projetos e programas dos órgãos diretamente responsáveis pela questão educacional no âmbito da União, no processo de implementação do PNE. Analisa em

que medida elas podem estar relacionadas ou podem justificar a não concretização do Plano, considerando as perspectivas propugnadas na base legal. Ao fazer isso procurou focar na qualidade de algumas iniciativas concretas realizadas nos órgãos da União, considerando aspectos de continuidade e descontinuidade dentro desse contexto.

Em uma das suas manifestações acerca do PNE, Dourado (2011) observa que o contrário de um plano é, justamente, a fragmentação de iniciativas e ações. Na perspectiva desse autor, isso tende "a provocar dispersão em um país continental, díspar e administrativamente federativo [...] plano se constitui dentro de determinado período, em um conjunto articulado de ações e iniciativas para a satisfação de um fim" (DOURADO, 2011, p. 30). Essa reflexão remete à necessidade de constante planejamento e monitoramento das Políticas Públicas. Também leva a refletir acerca das políticas de educação desencadeadas no MEC e nos órgãos responsáveis pela implementação do PNE de 2001-2010, na sua vigência, sob a perspectiva de qualidade, pois, sem atentar a esses aspectos, muitas vezes, questões fundamentais deixaram de ser consideradas pela administração pública, que insiste em desconsiderar a importância do bom planejamento ao promover suas ações.

Ao fazer referências aos limites impostos ao PNE 2001-2010, Dourado (2011, p. 30) esclarece que o referido Plano "não foi considerado base fundamental para o planejamento educacional [...] outro limite, associado a essa lógica política, faz-se presente na superposição de programas e ações no campo educacional". Nesse particular, o momento que consubstanciou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007)[1], considerado exemplo marcante desse contexto, é abordado na pesquisa.

Não obstante aos registros das superposições de ações políticas e pragmáticas de programas e atividades ocorridas no MEC, o estudo suscita a descontinuidade de ações e desestruturação de projetos voltados à implementação do Plano. Assim, examina de forma específica, como se caracterizou o abandono de ações que deram lugar a outras de interesse governamental do momento de implementação do PDE.

Além disso, busca-se registrar aqui de qual forma as mudanças ocorreram e examinar se houve ou não amparo de instrumentos recomendados à implementação das políticas

---

[1] Sobre esse plano, Schneider; Nardi e Durli (2012, p. 5) esclarecem: "anunciado como mais um passo em direção à construção institucional [...]". Este Plano adjudica ao governo federal o papel de regulador das desigualdades regionais por meio de assistência técnica/ou financeira para implantação e execução dos programas e medidas planeadas e da construção de instrumentos de avaliação focalizados numa política abrangente [...] A regulação pretendida pelo poder central em nível nacional é caracterizada pelo "modo como as autoridades públicas [...] exercem a coordenação, controle e a influência sobre o sistema educativo, constitui-se em regulação de tipo institucional [...]" (BARROSO, 2004, p. 22).

[2] i) Relatórios técnicos produzidos pela Câmara Federal – Comissão de Educação (2004, 2009, 2011); ii) Colóquio

púbicas, como planejamento adequado, monitoramento e avaliação dos projetos, na perspectiva de se manter aqueles exitosos. Reflete-se, então, até que ponto as mudanças não se limitaram ao Plano das vontades políticas da governança, independentemente do interesse da Administração Pública.

Em muitos dos referenciais técnicos – teóricos e práticos[2] – da própria trajetória do PNE de 2001-2010, os dados sinalizam, dão pistas e até indicam vários contextos das ações voltadas à sua implementação que foram ou deveriam ser efetivadas por iniciativa da União, sobretudo pelo MEC. Especificamente no tocante ao cumprimento ou não das metas, a despeito das diferentes acepções e opiniões entre os autores, converge o postulado de que a implementação (execução, segundo alguns) do plano foi muito aquém do previsto.

Nesse sentido, para Cury (2010), do ponto de vista da sua efetivação, da mesma forma que os antecessores, o PNE de 2001-2010 pode ser considerado fracasso, embora tenha entrado na história educacional brasileira com seis qualificações que o distinguem de todos os outros existentes (DIDONET, 2005).

Foi exatamente a partir dessa manifestação convergente – quase consensual nos meios em que se discute o problema, inclusive nos dados avaliativos[3] oficiais – que se situou a problemática da pesquisa, a qual surgiu da observação de que não houve a implementação do PNE e, consequentemente, o cumprimento das suas metas na forma prevista. Nesta perspectiva, esse estudo se propôs a suscitar e a debater questões a fim de buscar explicações que possibilitem o entendimento do fenômeno observado, com vista a contribuir com os processos educacionais vindouros.

---

[2] i) Relatórios técnicos produzidos pela Câmara Federal – Comissão de Educação (2004, 2009, 2011); ii) Colóquio Nacional sobre Mecanismo de Acompanhamento e Avaliação do PNE – Dase/Cafise (2005); iii) Documento Norteador para Elaboração do PNE – Cafise/Dase/SEB/MEC/SEB (2005, 2006); iv) Subsídio para o Planejamento da Rede Escolar com Base na Experiência em Minicenso Educacional – Cafise/Dase/SEB/MEC/SEB (2005); v) Subsídios para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação – Cafise/Dase/SEB/MEC/SEB (2005); vi) Relatórios de Acompanhamento e Avaliação do PNE – Programa de Acompanhamento do PNE e Planos Decenais Correspondentes – Cafise/Dase/SEB/MEC (2006, 2007); vii) Documento para subsidiar painel sobre política no contexto do papel do governo e da sociedade civil no processo de avaliação do PNE – Cafise/Dase/SEB (2006); viii) Relatório dos seminários de Acompanhamento e Avaliação do PNE e Planos Decenais Correspondentes, Cafise/Dase/SEB (2006); ix) Análise das Avaliações Institucionais do PNE com vistas a subsidiar os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – Cafise/Dase/SEB/MEC (2007); x) Seminários Regionais e Seminários Estaduais de Acompanhamento do PNE – Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE – Cafise/Dase/SEB/MEC (2006); xi) Diagnósticos regionais da situação educacional diante das metas do PNE – Cedeplar/SEB/Dase/Inep (2005); xii) Ciclo de debates promovidos pelo CNE, com vista a subsidiar o MEC no envio de propostas de revisão do PNE (setembro de 2005); xiii) Avaliação preliminar do PNE, período de 2001-2005, coordenada pela DTDIE/Inep; xiv) Avaliação do MEC – Documento do CNE com proposta para o novo PNE (2010).

[3] Trata-se de relatórios de avaliações produzidos pelo MEC, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, pela Comissão de Educação da Câmara Federal, entre outros referenciados anteriormente.

Além dessas questões, este estudo aborda outros fatores presentes no processo de implementação do Plano. Nessa direção, consoante aos objetivos da pesquisa, procurou-se compreender as significações e os sentidos dos fatores tidos como influenciadores da execução do PNE na perspectiva de diferentes meios, entes e agentes envolvidos. Neste contexto, novamente os órgãos da União ligados à educação foram os espaços preferenciais na investigação.

Houve necessidade de confrontar questões diretamente ligadas à problemática de estudo e que foram mencionadas nas avaliações oficiais e em outras fontes. O propósito foi desvelar realidades diante das contradições verificadas. Nessa perspectiva, traçou relação dessas contradições com os aspectos ligados à subjetividade dos sujeitos e aos diferentes contextos sociocultural, político-econômico que norteiam e constituem os indivíduos, tendo em vista que:

> [...] em função da condição relacional sujeito-objeto, 'não há nenhuma perspectiva de neutralidade e a condição para uma aproximação mais profunda em relação ao movimento essencial do objeto é exatamente o reconhecimento dessa determinação das visões sociais de mundo que impregnam sujeito e objeto'. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 38-39).

Como se vê, a condição particular do sujeito na sociedade, que se constitui por caminhos diferentes, tendem a impregnar/caracterizar suas diferentes visões de mundo acerca de determinado objeto que se dispõe a examinar. Dessa forma, as respostas às questões precisam ser analisadas à luz desse contexto. Possíveis contradições entre as respostas do mesmo sujeito à mesma questão podem estar relacionadas a esses aspectos.

No caso específico do objeto desta pesquisa, a depender de qual momento histórico – a que governo – a questão discutida estiver vinculada, o mesmo sujeito atribuiu pesos diferentes a problema exatamente igual. Nesse aspecto, uma das dificuldades encontradas foi perceber quando as contradições de determinada fontes ou sujeitos são intencionais (uma atitude consciente) ou consequentes de outras variáveis.

Não se pretende aqui aprofundar essa questão. No entanto, isso foi significativo para refletir e compreender algumas particularidades das intencionalidades e motivações que influenciam os contextos da implementação do PNE quanto à formulação e gestão das políticas públicas, nas suas diversas fases. Mesmo não sendo primazia do PNE estudado, esses aspectos tendem a influenciar as ações da governança e da governabilidade e direcionar as políticas públicas e suas ações consequentes, no contexto de vários projetos. Evidentemente, dentro de certas proporções, tais aspectos tiveram influências sobre a execução do PNE de 2001-2010.

As controvérsias, dúvidas e polêmicas suscitadas com relação ao processo de implementação do PNE demandam outros estudos que contextualizem os fatos à luz da realidade. Os níveis de contradição apresentados no tocante ao PDE e ao financiamento, sobretudo entre aqueles sujeitos assentados em determinado contexto político-ideológico são muito significativos. Isso porque muitos dos sujeitos pesquisados e muitos registros literários são influenciadores – participam ativamente – da implementação das políticas públicas do Estado brasileiro. É, pois, preciso ter muita clareza sobre as suas verdades proclamadas, antes de materializar suas ideias e opiniões nas ações educacionais.

São pressupostos da pesquisa: (i) o PNE é uma política de Estado e deve ser base de organização das políticas e ações educacionais do país; (ii) os órgãos da União ligados à educação, especialmente o MEC e a sociedade, têm papel fundamental na implementação do Plano; (iii) a implementação do PNE, efetivamente, é elemento central e essencial à qualidade da Educação; e (iv) os limites de natureza jurídica, técnico-administrativas e operacional do processo de implementação do PNE e o descumprimento das suas prerrogativas legais influenciaram o cumprimento das metas.

Afinal, o PDE instituído pelo MEC em abril de 2007 ajudou ou atrapalhou o PNE 2001/2010? Por não se tratar de um dos seus objetivos específicos, o estudo não responde objetivamente esta questão. Todavia, na linha do objetivo proposto, apresenta análises das percepções dos sujeitos pesquisados e da base documental *versus* o fato ocorrido no âmbito do MEC e dos diretamente ligados ao processo. Neste contexto, quando discute essa problemática, o estudo apresenta subsídios para outras discussões e reflexões mais acuradas desse e, de outros assuntos, que precisam de atenção no momento em que se avaliam os fatores que influenciaram o processo de implementação do PNE findado em 2010.

O fato de o pesquisador ter atuado diretamente em programas que trataram diretamente das questões do PNE e do PDE trouxe contribuições significativas para a análise de vários contextos. No primeiro Programa[4], o pesquisador atuou por aproximadamente três

[4] Originalmente denominado Programa de Capacitação de Gestores Municipais de Educação, foi criado na perspectiva da gestão democrática da política de educação em 2005. Em 2006, foi reestruturado; teve o nome alterado para Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes. Segundo os dados do guia pradime 2006, publicado pelo Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime) e do Relatório de Gestão 2003-2006 da Cafise, esse Programa foi criado para "estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto à formulação e à avaliação coletiva dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação". Ação 6.336 – PPA/2006 sintetiza o planejamento das ações dos programas previstas para ocorrer a partir de 2006, considerando o realinhamento dos objetivos na sua nova fase. Outras informações do Programa estão em documentos da Cafise/Dase/SEB/MEC: arquivos eletrônicos; relatórios técnicos; publicações e material logístico (folder e cartazes). Podem ser obtidas também acessando o Projeto Brasil/Unesco – Bra1121 (Prodoc.914/2006).

anos como Técnico em Assuntos Educacionais (TAE); no segundo, situado na Secretaria Executiva (SE), atuou no Plano de Ação Articulada (PAR) – instrumento de ação do PDE –, exercendo atividades internas e externas junto aos entes federados. Essas experiências possibilitaram produção e acessos a dados que, talvez, não tenham sido acessíveis a outros pesquisadores[5].

Registra-se preliminarmente que o Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes (estaduais e municipais de educação) do MEC, conforme registrado no item 2.1.2, em dado momento, desencadeou várias ações de fomento à implementação do PNE por meio de ações conjuntas realizadas pelo MEC e pelos diversos órgãos e setores da sociedade ligados à Educação e especialmente à causa do PNE. Os registros ligados à trajetória do Programa são fontes de contribuições significativas para o entendimento de vários aspectos que entrelaçam e tem interfaces com o processo de implementação do Plano. Ressalte-se que:

> [...] planos elaborados com a participação democrática e aprovados em lei são necessários para garantir continuidade das políticas e de programas de educação. A descontinuidade das ações nessa área é julgada como uma das mais perniciosas mazelas da educação. Ela acontece entre as sucessivas administrações públicas e até dentro do mesmo período governamental, que sofre frequentes substituições de dirigentes. Os técnicos do quadro permanente do ministério e das secretarias de educação são seus corajosos, senão desiludidos testemunhas. (DIDONET, 2006, p. 5).

Esse cenário reflete a prática do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE, referido anteriormente. Esse projeto foi indutor de acesso, de produção e de registro de informações da trajetória do PNE em estudo, sobretudo do seu processo de implementação. Não obstante, a despeito do desempenho satisfatório do programa, este foi praticamente extinto (fato que ocorreu a *posteriori* com a extinção do Dase/Cafise), em razão do lançamento do PDE, em 2007. Isso parece testemunhar uma das contradições e falta de planejamento do Ministério da Educação no momento de transição do PNE (plano de Estado) para o PDE (plano de governo).

Os dados demonstram que, no lugar de planejar e reorganizar as ações de modo a preservar as boas ações em curso, a opção foi pela descontinuidade. Parece não ter havido preocupação com o processo e as próprias políticas em curso no MEC. A opção política, à

[5] O acesso e uso dos referidos dados foram feitos segundo a ética da pesquisa, considerando também as normas estabelecidas nas legislações específicas que tratam do uso das informações e de registros no âmbito da administração pública, dentre outros aspectos de tal ordem.

revelia das orientações técnicas, foi virar a agenda, talvez para dar resposta imediatista à opinião pública diante dos fracos resultados educacionais apontados nos indicadores oficiais. Assim, na direção do revelado, majoritariamente, pelos sujeitos de pesquisa entrevistados neste estudo, cabe indagar: por que no lugar de avaliar e redimensionar ações optou-se por uma alternativa imediatista, tal qual o PDE, que surgiu sem planejamento adequado?

> O Ministro Fernando Haddad comprou a ideia do "Todos Pela Educação" e transformou aquilo num PDE para se viabilizar num segundo governo LULA, porque havia toda ali [sic] uma tendência de mudança de ministro [...] ele [o ministro] recebeu uma demanda do Presidente Lula no segundo mandato que ele precisaria apresentar um plano para viabilizar a sua permanência e os empresários estavam apoiando o ministro [...]. (participante do grupo 1, manifestação verbal)

Como se vê, há quem sustente a hipótese de o PDE ter sido orquestrado às pressas como forma de dar sustentação política para permanência do Ministro Fernando Haddad na condução do MEC. Essa especulação não foi objeto de estudo desta pesquisa porque não tinha razão de ser. A investigação foi pautada nos fatos ocorridos concretamente. Nesse aspecto, a pesquisa examinou o ambiente do MEC em dado momento da troca dos Planos, buscando compreender em que medida e de que forma os cortes de ações voltadas à implementação do PNE, após o lançamento do PDE, ocorreram no âmbito do Ministério. Será que foram restritos ao Programa de Acompanhamento do PNE? Ou foram além? Será que afetaram, de forma similar, as ações de outros programas da Cafise[6], uma das coordenações gerais do Dase[7], ambos localizados na Secretaria de Educação Básica (SEB)?

Os programas da Cafise atuavam nacionalmente dando subsídios aos sistemas de educação na ótica da gestão democrática. De certo modo, desenvolviam ações de fomento à gestão democrática e tinham muitas interfaces com o processo de implementação do PNE e dos planos estaduais e municipais correspondentes. Essa problemática, também vinculada pelos sujeitos, está configurada nos capítulos 2 e 4. Além disso, essa investigação possibilitou compreender um pouco a dimensão das interferências do MEC, especialmente a partir das ações do PDE, no conjunto das ações dos programas e de outras ações do órgão voltadas à

---

6 Cafise – Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino. Extinta em 2007 devido às mudanças políticas no MEC, como troca de secretário da SEB e criação do PDE.

7 Dase – Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. Também foi extinto em 2007 com as mudanças políticas no MEC advindas do PDE. Note-se que após quatro anos os programas existentes na Cafise, que foram desarticulados em 2007, estão retomando atividades (ressurgem ainda que com outros nomes) na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), criada no MEC em 2011.

implementação do PNE em estudo. Discorrendo acerca da descontinuidade das políticas públicas no Brasil, no âmbito da educação, Saviani (2010), aponta que:

> A marca da descontinuidade na política de educação atual se faz presente na meta, sempre adiada, de eliminação do analfabetismo e de universalização do ensino fundamental. O Brasil chegou ao final do século 20 sem resolver um problema que os principais países resolveram na virada do século 19 para o 20: a universalização do ensino fundamental, com a consequente erradicação do analfabetismo. Para enfrentar esse problema a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o poder público, nas três instâncias (a União, os Estados e os municípios), deveria, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito (SAVIANI, 2010, p.60).

No tocante às avaliações realizadas acerca do Plano, a pesquisa aborda algumas das principais realizadas por órgãos da União, por outros meios e autores reconhecidamente vinculados à questão da educação e do PNE. Algumas delas tiveram caráter e repercussão nacional e ecoaram no processo de implementação do PNE. Um dos pontos intrigantes desse conjunto de pesquisas é a forma como os aspectos influenciadores do Plano de 2001-2010 são interpretados pelos autores ou pelos órgãos.

De forma similar ao revelado nas entrevistas com os sujeitos e em algumas literaturas, os elementos apontados como influenciadores do plano têm conotações diferentes a depender do momento e do contexto sócio-político-ideológico da fonte. Nesse contexto, o estudo buscou compreender, a partir dos registros manifestados nas avaliações dos diferentes autores ou órgãos, as contradições e omissões significativas para subsidiar o entendimento do processo.

Outra inquietação suscitada na pesquisa é entender até que ponto os experientes agentes e pesquisadores envolvidos nas avaliações, especialmente na esfera oficial, ora desconsiderou, ora considerou, demasiadamente, alguns aspectos. Esse fenômeno teria ocorrido para fortalecer a perspectiva dos órgãos e dos governantes aos quais estavam vinculados, no sentido de fortalecerem suas convicções e, consequentemente, enfraquecerem as críticas e serem menos cobrados pelo fracasso do PNE? Ou as omissões foram decorrentes da falta de informações ou de acesso a questões fundamentais do processo? Quaisquer que sejam as respostas há muita matéria para ser investigada sobre a implementação do PNE de 2001, que tinha por perspectiva ser importante elemento de planejamento de políticas públicas de educação nos órgãos que constituem o Estado brasileiro.

Nesse aspecto, cabe ressaltar que os órgãos federais ligados à problemática da

implementação do PNE e muitos de seus agentes pouco consideram ou avaliaram suas responsabilidades, capacidades e seus papeis nas ações de ordem política e jurídico-administrativa que pudessem levar às mudanças das problemáticas que eles mesmos identificaram como inibidoras da execução do plano. Era uma prerrogativa dos preceitos constituídos na Lei nº 10.172/01, consoante o estabelecido na CF/88 e na LDB/96.

A questão do financiamento, a descontinuidade das políticas, a não utilização do PNE como base das demais políticas e ações, são típicos exemplos dessa situação. Ora, se os órgãos e agentes oficiais apontaram (sabiam) – e de fato é – esse elemento como essencial ao plano, por que no lugar de ficar reafirmando os prejuízos dos vetos proferidos pelo governo anterior não buscaram, com base na lei, uma forma de removê-los?

Querendo avançar nessa abordagem, a pesquisa avaliou a existência de outros aspectos especificamente ligados à governança (gestão de pessoas, competência técnica dos agentes envolvidos no processo) com potencial de influenciar a implementação do PNE que foram ignorados nos processos de análise de meios importantes, inclusive nos oficiais e acadêmicos pesquisados. Nesse contexto, o estudo traz uma discussão que procura situar esses fatores esquecidos e/ou ignorados. Para mediar essas questões, que requereram análises específicas, os dados coletados nas entrevistas semiestruturadas, além de outros suscitados, a *posteriori,* a partir delas, foram peças fundamentais. Essa contextualização foi importante porque permitiu contemplar questões que abrem possibilidade de avançar em outras investigações sobre o processo de implementação de planos.

Muitos fatores são apontados como influenciadores da implementação do PNE 2001-2010. São eles: i) os vetos orçamentários às metas financeiras, materializados na própria lei que o instituiu; ii) a estrutura dimensional do plano; e iii) os principais aspectos jurídicos e político-administrativos do federalismo do Estado Brasileiro. Por essa razão, o estudo traz algumas abordagens que ajudam a compreender de que maneira eles possam ter influenciado na execução do PNE.

No tocante aos vetos, buscou-se analisar as suas dimensões à luz das perspectivas apontadas nas respectivas metas financeiras, tendo como base a prescrição do texto aprovado no Legislativo e o que foi alterado com o veto. Essa análise é justificada pelo simples fato de se reconhecer a *priori a* importância e as implicações do financiamento na execução do Plano e consequentemente na consecução das metas previstas para uma década. Do segundo elemento mencionado – dimensão das metas –, este estudo destaca os aspectos dimensionais, como: a) o quantitativo delas; b) o caráter prospectivo (superestimada ou subestimada) e sua conjuntura (distribuição por níveis e modalidades, suas inter-relações e as interfaces com a

legislação e com outros elementos constitutivos do plano). Do terceiro elemento, faz-se uma análise à luz das disposições da CF/88, da LDB vigente e da Lei nº 10.172/01.

A defesa dos três elementos como possíveis causadores do fracasso do PNE foi fortemente convergente no senso comum e nos meios governamentais, embora apareça com menos força também nos postulados de especialistas e autores importantes da área educacional. Neste último grupo, há evidências que muitos protagonistas mudaram de opinião sobre o mesmo aspecto do plano em diferentes momentos da sua trajetória. Essa concepção originária dos meios oficiais está longe de ser consensual entre os pesquisadores e especialistas da área, especialmente o grupo formado por sujeitos ligados à área técnica desvinculada das correntes políticas.

Nesse sentido, contrapondo-se às vozes oficiais, outras fontes indicaram elementos que supostamente tinha potencial maior de influenciar a consecução do PNE 2001-2010 do que o conjunto de fatores mencionados pela corrente oficial, majoritariamente. As diferentes opiniões contrastadas estão refletidas nas análises, tendo em vista o cumprimento de uma das finalidades deste estudo: chegar às possíveis conclusões dialogadas.

Referindo-se ao PNE 2001-2010, Dourado (2011, p. 34) salienta a existência de pontos críticos que precisam ser "objeto de reflexões e superação [...] algumas metas apresentavam limites na formulação, requerendo ajustes, revisões e outras medidas para sua melhoria". Nesse contexto, o autor assevera que:

> [...] no âmbito da proposição e materialização de políticas federais para a educação nacional, a presente avaliação identificou alguns pontos a serem objeto de análise mais pormenorizada, destacando-se: **a proposição, por parte de alguns órgãos e secretarias do MEC, de programas, projetos e ações que, a despeito de contribuírem para cumprimento de algumas metas, não consideraram o PNE como instrumento basilar de sua política de gestão**; **superposição de políticas, programas e ações em áreas correlatas, revelando, em alguns casos, a falta de organicidade entre elas**. Tal consideração revela a necessidade de maior vinculação entre as políticas e programas quanto à concepção, à gestão e, sobretudo, à relação entre os órgãos e secretarias do MEC, e, destes, com os sistemas de ensino; necessidade de melhor articulação entre o PPA e o PNE, para evoluir no cumprimento das metas e das prioridades políticas previstas para a melhoria da educação nacional; ausência de regulamentação do regime de colaboração entre União, estados, [...] Federal e municípios (DOURADO, 2011, p. 34-35, grifo nosso).

Os ajustes de metas salientados por esse autor eram uma das prescrições da lei que instituiu o PNE, conforme disposto no art. 3º. As reflexões do autor têm significação para esse estudo, pois: i) reafirma a necessidade de se investigar mais o processo de elaboração do Plano no sentido de avançar e superar algumas lacunas; ii) traz à tona elementos estruturais e

estruturantes, administrativos e políticos, especialmente no âmbito do MEC, os quais potencialmente influenciaram a implementação do plano; iii) reitera a questão dos limites existentes na formulação de algumas metas; iv) relativiza, de certo modo, a responsabilidade do fracasso do plano da esfera dele próprio – há inferências que levam ao entendimento de o plano ser auto exequível; e v) vai na direção das prerrogativas da Lei nº 10.172/01, que ordenava a revisão das metas, de acordo com a realidade apresentada.

Nesse aspecto, o estudo debate se a trajetória do Plano foi marcada pelas contradições das ações governamentais que tendem a privilegiar as suas políticas de governo, que muitas vezes são díspares daquelas de interesse público, tidas como políticas de Estado. Essa análise também está contextualizada com o amparo de instrumentos metodológicos adotados na pesquisa. Esse exercício, considerando os limites impostos a este tipo de trabalho e a capacidade do pesquisador, foi um desafio à parte no estudo.

Aguiar (2010) infere que o cumprimento das metas do PNE tem relação com a elaboração dos planos estaduais e municipais. A autora aponta dificuldades e resistências dos referidos entes na elaboração dos seus planos. Neste contexto, Cury (2010) e Saviani (2010) salientam os impasses da questão federativa nesse processo. As disputas políticas partidárias tiveram forte significações nas falas dos sujeitos como elementos causadores de dificuldades do processo de elaboração, aprovação e implementação do PNE e planos decenais correspondentes nos estados e municípios.

É inegável o fato de que a elaboração dos planos estaduais e municipais, sobretudo em razão da obrigatoriedade de haver consonância de suas metas com o PNE, teve reflexo no cumprimento das metas do Plano. Nesse contexto, a pesquisa discute porque então não se investiu na elaboração desses planos com a mesma intensidade que se aplicou ao Plano de Ação Articulada – PAR (PDE). Neste, em tempo recorde, o MEC conseguiu adesão de praticamente todos os estados, do DF e dos municípios para essa questão.

Não obstante às questões postas, destaca-se que a elaboração dos planos estaduais e municipais à luz do PNE estava estabelecida no art. 2º da lei que o instituiu e, portanto, provida de legalidades política e jurídico-administrativa. Outra questão ancorada na Lei nº 10.172/01 era a previsão de acompanhamento e avaliação do Plano. De forma mais específica esse assunto é matéria do Capítulo VI do PNE, que trata do acompanhamento e avaliação do PNE. Em tal capítulo, dentre tantas questões, havia uma orientação à elaboração imediata dos planos estaduais e municipais consonantes o PNE. Essas ações, conforme previsto na lei, deveriam ser articuladas para se atingir as metas estabelecidas mediante os esforços das três esferas.

Nessa direção, o texto legal também ordenava que a implementação e o desenvolvimento desse conjunto precisariam de uma coordenação em âmbito nacional. Assim está escrito: "[...] ao Ministério da Educação cabe importante papel condutor e de cooperação técnica" (BRASIL, 2001, p.41). Essa questão está problematizada nesta pesquisa de forma reflexiva e crítica.

A compreensão objetiva e contextualizada dos elementos que se configuraram no âmbito da União como influenciadores da implementação do PNE de 2001-2010 pode traduzir-se em aliado do processo de implementação do PNE previsto para 2011-2020[8], uma vez que se abrem condições para otimizar os acertos e coibir os erros visíveis no processo de implementação do plano anterior. Oportuno acrescentar que as análises desta pesquisa não recaíram sobre metas individualizadas, portanto, não observaram as especificidades – particularidades – de cada meta do Plano. A análise configurou-se sobre os elementos que influenciaram o processo de implementação do PNE, conjuntamente.

Sendo assim, considerou as influências de fatores específicos na implementação conjunta das metas do Plano, ainda que, em alguns casos ou situações, sejam consideradas particularidades de algumas metas ou aspectos específicos a título de esclarecer melhor o assunto. O problema desta pesquisa não é saber se o PNE de 2001-2010 foi ou não implementado, uma vez que o estudo originou-se da confirmação, inclusive de fontes oficiais, de que a quase totalidade das metas não foi executada. AGUIAR; BRASIL (2010) e Brasil (2011). O que se propôs foi analisar quais fatores teriam influenciado a sua execução. Nessa empreitada, a base legal do plano e a sua estrutura, considerando os níveis e modalidades educacionais configurados, serviram de base organizacional e de subsídios às categorizações das análises.

Para atingir os objetivos propostos, contribuir com o debate e, no plano maior, inserir-se no processo de formulação de políticas públicas educacionais, este estudo buscou resgatar criticamente a produção teórica ou conhecimento já produzido sobre essa problemática. Nesta perspectiva, a partir dos referenciais e fontes pré-existentes e que surgiram no seu desenvolvimento, fizeram-se outras reflexões que pudessem desvelar os elementos que

[8] Trata-se do Plano Nacional de Educação (PNE), objeto do PL 8.035/10 (PNE), cuja proposta originária do Executivo Federal foi encaminhada ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010. Previsto inicialmente para vigência de 2011-2020, encontra-se ainda em fase de aprovação no Senado Federal. Antes desse atual destino, o Plano foi aprovado pela Câmara Federal, após ter recebido milhares de emendas da sociedade civil. O número excessivo de emendas recebidas na Câmara foi resultado da contradição entre a proposta enviada pelo MEC e aquela aprovada pela Conae (2010), nos principais pontos, sobretudo na questão do financiamento. Pelo o que se vê até o momento, esse Plano parece repetir a saga dos seus antecessores.

possam ter influenciado no âmbito da União a implementação do Plano. Nessa perspectiva, o que se almeja é possibilitar ou conduzir a uma mudança, acréscimo ou alteração teórico-prática do processo de implementação de políticas públicas da natureza do PNE.

Em síntese, pretendeu-se com esta pesquisa suscitar discussões que conduzam a novos conhecimentos e, quiçá, possibilitem intervenções no contexto social no qual este estudo se insere. Nessa direção, este estudo lança o olhar sobre uma questão ampla e complexa, buscando conhecer um pouco mais dos fatores que interferiram no processo de implementação do PNE. Nesse percurso, explorou vários contextos, fatos, questões ou situações que envolvem a temática central, à luz dos objetivos propostos.

A questão central norteadora da pesquisa foi: **quais e como se configuram os elementos que influenciaram a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001/2010) no âmbito da União?**

Além desta questão central, que norteou a investigação, outras estiveram presentes no processo investigativo realizado por esta pesquisa, por exemplo, se as metas do PNE eram factíveis. Os governos federais – órgãos da União e seus agentes diretamente responsáveis pela implementação do PNE – cumpriram as obrigações determinadas nos dispositivos legais constituídos, especialmente a CF/88, LDB/96 e Lei nº 10.172/01? Quais papéis cabiam, especificamente, à União de acordo com a lei que instituiu o PNE? É possível afirmar que o problema de não cumprimento das metas vai além das questões federativas e do problema estrutural do plano: número de metas, superestimação delas, financiamento e outros? O Plano foi "solenemente" ignorado? Em caso afirmativo, quais razões motivaram a decisão de ignorá-lo nos dois anos de governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e nos oito anos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

As questões anteriormente apontadas evidenciam parte das complexidades dos fatores que nortearam o processo de implementação do PNE de 2001-2010. Também sinalizam a existência de interesses e intencionalidades que motivaram o processo nas suas diversas fases. Por essas razões, em especial, a escolha do método teve papel fundamental em todo processo desencadeado no desenvolvimento desta pesquisa.

Partindo desse pressuposto, a pesquisa pautou-se em fazer uma abordagem crítico-dialética tendo como perspectiva condutiva o método crítico-dialético[9], amplamente

[9] Neste método, de acordo com o modelo (tendência) epistemológico organizado por Gamboa (2008), o processo de conhecimento parte do real objetivo (histórico, dinâmico, conflitivo), percebidos por meio de categorias abstratas, para se chegar à construção do concreto pensamento. Esta questão será abordada mais adequadamente no tópico que trata dos aspectos metodológicos.

referenciado na literatura como método histórico dialético (MHD). Este método, na concepção de diversos autores pesquisados, trabalha à guisa de uma perspectiva fundamentalmente relacional entre sujeito e objeto, considerando que ambos estão historicamente situados nos contextos. Tem-se nesta pesquisa a percepção de que o método ora referenciado não trabalha com a perspectiva de neutralidade. Nesse postulado, a condição para uma aproximação do objeto é mediante o reconhecimento das visões de mundo que constituem a relação sujeito e objeto.

A natureza desse método possibilitou integração maior entre e com os outros elementos e aspectos do campo e dos procedimentos metodológicos adotados neste trabalho. Esse conjunto articulado dentro de certas concepções e perspectivas do próprio método tornou-se um aliado no desenvolvimento da pesquisa, possibilitando os avanços desejados. Neste contexto, foram criadas algumas condições para possibilitar a realização de uma investigação ordenada, dentro de certas regras ou princípios, na perspectiva de avançar na compreensão da configuração da problemática que influenciou a implementação do PNE.

As categorias metodológicas e as categorias de conteúdo serviram de critério de seleção e organização da teoria e dos fatos investigados, a partir dos objetivos e da finalidade da pesquisa. Coube a estas também orientar o princípio de sistematização que fornecesse sentido e cientificidade ao estudo. Das categorias do próprio método dialético essa pesquisa se desenvolveu na perspectiva de duas delas: **a mediação e a contradição.**

Essas duas categorias metodológicas permearam o estudo desde o momento inicial, dando subsídios e possibilitando a integração da relação pesquisador e objeto. Neste contexto, é oportuno salientar que as categorias de conteúdo que deram suporte à pesquisa foram: Federalismo e base legal do PNE pós CF de 1988; Gestão educacional brasileira; Regime de colaboração; Financiamento do PNE; Governança educacional no Brasil.

Embora a ideia inicial dessas categorias tenha surgido a *priori*, o que pode se explicar, em parte, pelo envolvimento anterior do pesquisador com o objeto de estudo, registra-se que suas configurações objetivas emergiram *a posteriori* a partir das constantes análises dos dados coletados ao longo processo. Para Franco (2012, p. 64), a definição das categorias "implica constantes idas e vindas da teoria, ao material de análise, do material de análise à teoria e pressupõe a elaboração de várias versões do sistema categórico".

Para somar ao conjunto metodológico e atender as particularidades do objeto deste estudo, a abordagem qualitativa favoreceu na análise da complexa problemática do estudo que requereu discussões e reflexões aprofundadas para compreender o fenômeno o máximo possível da sua realidade. Instrumentalmente a pesquisa teve âncora em fontes primárias e

pesquisas bibliográficas (análises documentais) e nas entrevistas semiestruturadas.

A análise dos dados, à luz dos contextos configurados no desenvolvimento da pesquisa, ocorreu por meio da técnica de análise interpretativa que considerou a ação como a categoria epistemológica fundamental. O foco na ação como eixo central do processo interpretativo é justificado em razão da escolha do olhar metodológico dialético utilizado para conduzir este estudo. Sobre esse aspecto, Gamboa (1991) destaca a importância de se conhecerem os pressupostos gnosiológicos das concepções metodológicas. Para esse autor, tais pressupostos se referem "às concepções de objeto e de sujeito e a sua relação no processo do conhecimento" (GAMBOA, 1991, p. 104). Nessa direção, o autor assevera que:

> [...] nas pesquisas dialéticas, o homem é tido como ser social e histórico; embora determinado por contextos econômicos, políticos e culturais, é o criador da realidade social e o transformador desses contextos. A educação é vista como uma prática nas formações sociais e resulta de suas determinações econômicas, sociais e políticas; faz parte da superestrutura e, […] atua na reprodução da ideologia dominante. […] A educação também é espaço da reprodução das contradições que dinamizam as mudanças e possibilitam a gestão de novas formações sociais. (GAMBOA, 1991, p. 104).

A clareza dos fatos torna-se possível quando eles são testados nas suas reais dimensões (limites e potencialidades). Esse postulado foi um dos motivadores para o desenvolvimento da pesquisa. Isso abriu caminhos para se compreender os porquês do não cumprimento das metas do PNE de 2001-2010, que ao mesmo tempo se configurou como importante conquista da sociedade no campo político e socioeducativo.

São muitas as referências de setores e atores dos meios educacionais acerca do referido Plano, isso ocorre, certamente, função das dimensões do PNE de 2001-2010. Nesse contexto, estão incluídos publicações e outros trabalhos de pesquisadores e educadores renomados. Tais questões tornaram os desafios impostos a esse trabalho ainda maiores, sobretudo quando procurou aprofundar questões numa perspectiva de acréscimos. Esse fato exigiu certo rigor nos exames que se fez da matéria.

As técnicas de pesquisa adotadas estão compreendidas dentro do método e das categorias de análises e de conteúdo previstos, conforme configuradas no Capítulo 3. Nesse contexto, foi preciso situar-se na pesquisa de forma objetiva e consciente. Foi necessário ter atenção para certos procedimentos específicos. Esses cuidados foram passos imprescindíveis para o domínio do método e aplicação do conjunto de procedimentos metodológicos. Ademais, as possibilidades de entendimento do objeto, nas suas formas mais apropriadas, possíveis na concepção do método crítico dialético, ratificam a escolha da referida perspectiva

para auxiliar na compreensão das complexas relações – ações e reações – que caracterizaram a implementação do Plano de 2001-2010.

A abordagem desta pesquisa é qualitativa. Essa abordagem, segundo Martins (2004), desenvolve-se como maneira diferente e nova de fazer ciência, a qual exige postura diferente do pesquisador diante do seu objeto de pesquisa. Esta conceituação traduz muito do conjunto teórico-prático que permeou os horizontes e perspectivas do pesquisador e também da pesquisa que deve ser compreendida como um processo de comunicação integrado em e por diversos aspectos. Assim, as análises foram realizadas gradativamente, a partir da coleta e distintas formas de agrupar as informações e da valorização dos significados na pesquisa – as informações coletadas dão suporte às análises.

Em consonância com o apresentado, registra-se que a pesquisa caracteriza-se como do tipo exploratória. Não obstante, em alguns contextos específicos deste estudo, estão presentes aspectos caracterizadores das pesquisas descritivas e das explicativas. A pesquisa exploratória, segundo Gil (2008, p. 27), "tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos".

Nesse conjunto, as mediações ocorridas foram importantes porque possibilitaram ver as questões para além do mundo das aparências. Elas foram relacionadas aos processos que constituem as relações sociais, objetivas dos fenômenos inerentes à implementação do PNE. A categorização foi um instrumento que auxiliou na organização das análises da pesquisa; por meio dela foi possível realizar as comparações dentro de cada categoria e entre elas.

Uma vez configurado que o contexto da formulação das políticas públicas educacionais é fortemente ligado e influenciado pelas questões federativas às quais estão atrelados os diversos elementos vinculados ao processo de implementação do PNE de 2001-2010, como é o caso do regime de colaboração propugnado na CF/88 e LDB/96, as escolhas metodológicas possibilitaram trabalhar essas questões conflituosas e complexas e apresentar uma compreensão mais acurada do fato, o máximo possível dentro da sua realidade.

Assim, em certa medida, foi possível investigar, por exemplo, como as ações educacionais de fomento ao PNE desenvolvidas na União se articularam com as obrigações que a ela foram impostas legalmente, de acordo com seus ordenamentos jurídicos.

A utilização de dados extraídos de vários meios, da observação das realidades vivenciadas ou observadas pelo pesquisador, é uma realidade neste estudo. O desafio de analisar os elementos políticos, econômicos e institucionais que influenciaram a implementação do PNE 2001-2010 no âmbito da União, dada a complexidade de questões que a nortearam e tiveram interfaces com tal problemática durante toda sua trajetória do Plano,

exigiu esforço teórico-prático diferenciado para se perceber os vieses, as contradições e as tensões manifestadas histórica e dialeticamente no referido contexto.

Para compreender o problema proposto foi preciso argumentar, definir e distinguir com certa precisão os conceitos presentes na discussão. Em tal perspectiva, este estudo materializou-se dialogando com aportes teóricos extraídos de reconhecida diversidade de fontes e referências bibliográficas que tratam do PNE de 2001-2010, considerando que:

> [...] a revisão de literatura consiste na descrição do que já se conhece sobre o problema que se quer investigar, ou seja, o "estudo da arte" em determinada área do conhecimento. Pode ser definida com uma síntese comentada da bibliografia teórica ou temática, relacionada ao projeto que se quer descrever. [...] A revisão de literatura pode integrar diferentes modalidades de pesquisa ou trabalhos acadêmicos [...], por exemplo. (PÁDUA, 2004, p. 124).

Após apresentar a origem e a proposição do problema, registra-se que algumas questões de ordem pessoal, profissional e intelectual motivaram o pesquisador na escolha desta temática. Neste contexto destacam-se:

- a experiência de trabalho no Programa de Acompanhamento do PNE, como Técnico em Assuntos Educacionais, em ações desenvolvidas no fomento à implementação do PNE, junto aos entes federados e seus respectivos órgãos e agentes;
- a necessidade de aprofundar a discussão ou explicitar fatos que nortearam o processo de implementação do PNE 2001-2010, materializados no MEC, numa perspectiva de contribuir com os processos de implementação de tal ordem (nesse ponto alguns programas específicos, sobretudo o anteriormente destacado e o PDE, foram referenciais importantes neste trabalho);
- a percepção da importância de caracterização dos elementos que contribuíram na implementação do PNE 2001, na perspectiva de corrigir ou amenizar seus efeitos na execução das políticas públicas de educação.

Esses quesitos necessários para o desenvolvimento da pesquisa se sustentam em três dimensões articuladas entre si: a primeira delas é a pessoal – configurada na história de vida do pesquisador; a segunda é a profissional – presente na experiência do proponente do projeto no âmbito do trabalho voltado para o processo de implementação do PNE, objeto do seu estudo; e a terceira é a acadêmica, materializada na formação e nos estudos realizados na área educacional, especialmente no contexto do PNE, considerando as significações e sentidos de pesquisar, academicamente, as questões do Plano.

Enfim, o estudo foi motivado pela busca de uma compreensão mais ampliada do objeto estudado objetivando contemplar sua questão central que teve como perspectiva desvelar o processo de implementação do PNE 2001-2010. Nesse contexto, permeada pelos pressupostos explicitados, esta pesquisa se estrutura em quatro capítulos.

O primeiro capítulo apresenta e discute as principais concepções, proposições e horizontes de plano nacional de educação propostos para o país, no período compreendido entre 1930-2010. As principais questões desses planos estão pautadas neste tópico à luz de fatos e acontecimentos sócio-políticos, econômicos, filosóficos e institucionais que os nortearam em suas trajetórias, considerado o momento de sua origem (década de 1930) até 2010, quando finda o PNE estudado.

O segundo capítulo analisa a implementação do PNE de 2001-2010, na União, relacionando os aspectos do processo como o disposto no marco legal do Plano. Examina ações – facilitadoras ou inibidoras – realizadas ou não por órgãos da União diretamente responsáveis pela execução do PNE, considerando suas interfaces com aspectos político-administrativos e de governança. Discute também a gestão educacional na perspectiva do Plano e as questões da avaliação e do financiamento do destacado PNE.

O terceiro capítulo detalha os procedimentos metodológicos da pesquisa e também os objetivos que nortearam o estudo. A abordagem permite compreender os caminhos percorridos para o desenvolvimento da pesquisa de forma ordenada, possibilitando compreensão mais ampliada das escolhas metodológicas caracterizadas neste trabalho.

O capítulo quatro analisa e interpreta os dados, considerando o contexto apresentado no desenvolvimento da pesquisa. De tal forma, ido do geral ao específico e vice versa essa parte da pesquisa explicita os fatores influenciadores da implementação do PNE no âmbito da União, registrando suas interfaces a partir das evidências suscitadas nas análises e mediações realizadas considerando todo contexto do estudo.

Para favorecer a análise de dados e contribuir na compreensão da pesquisa, esse capítulo está subdividido da seguinte forma: (i) perspectivas de análise e interpretações de dados; (ii) fatores influenciadores da implementação do PNE no âmbito da União: significações e sentidos sob diferentes olhares; (iii) contradições, convergências e divergências na implementação do PNE: desvelando o dito, o não dito e o interdito; (iv) implementação do PNE 2001-2010: o proclamado *versus* o legislado; (v) execução do PNE de 2001-2010 era factível?: impasses, possibilidades e experiências do processo.

CAPÍTULO 1 – TRAJETÓRIA DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: DA ORIGEM (1930) AO PNE 2001-2010

Este capítulo discute as principais concepções, proposições e horizontes dos Planos Nacionais de Educação (PNE´s) propostos para o país, no período compreendido entre 1930 e 2010. Marcantes na história educacional do Brasil, os planos apresentados ao longo desse período foram cercados por problemáticas e desafios configurados sob diferentes perspectivas. Assim, este capítulo discute algumas das questões centrais que nortearam as trajetórias dos PNE´s, à luz de fatos e acontecimentos sociopolíticos, econômicos, filosóficos e institucionais que as nortearam, em seus respectivos períodos.

A discussão feita neste capítulo mostra que parte significativa da problemática desses Planos, durante o momento da idealização do primeiro deles, no início da década de 1930, ainda está [e provavelmente estará] presente nos cenários da educação brasileira, nos variados aspectos que os constituem. Os registros feitos no capítulo reforçam a perspectiva desta pesquisa de apresentar contribuições que favoreçam a compreensão do complexo processo de implementação do PNE de 2001-2010, que é o objeto central da análise.

1.1 Plano Nacional de Educação: concepção a partir da perspectiva histórica e política dos Pioneiros da Educação Nova

Preliminarmente, destaca-se que os primórdios da educação brasileira remontam aos períodos educacionais jesuítico[10] e imperial[11]. Não obstante, é certo afirmar que, nesses períodos, a educação não emergiu como assunto nacional, tendo sido elevada como tal somente após o advento da República, mais especificamente com a Segunda República, a

[10] De acordo com Romanelli (1999), os primeiros jesuítas chegaram ao Brasil em 1549, com o governador geral Tomé de Souza, permanecendo como mentores da educação do país durante 210 anos (até 1759). Foram expulsos por decisão de Sebastião José de Carvalho, o Marquês de Pombal, primeiro-ministro de Portugal de 1750 a 1777. No momento da expulsão, existiam 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários jesuítas, além de seminários menores e escolas de primeiras letras em cidades onde havia casas da Companhia de Jesus. Pode-se dizer que os jesuítas, de certo modo, implantaram um modelo educacional consolidado que, sob determinados ângulos, refletiu durante muito tempo na educação do Brasil. .

[11] No período imperial, 1822 a 1889, ainda que se registrem algumas iniciativas institucionais, a educação também não se configurou como uma questão nacional. Segundo Azanha (1993), o Ato Adicional de 1834 não deu a devida importância à educação do Brasil. Para esse autor, mesmo com esse dispositivo constitucional, o que permaneceu "foi um completo descaso nessa área [...] nesse período, o quadro geral foi sempre o mesmo: escassez de escolas e de mestres no ensino primário [...] Com relação ao ensino médio, exclusivamente propedêutico ao ensino superior, prevaleceram as aulas avulsas acessíveis apenas às classes abastadas" (AZANHA, 1993, p. 71).

partir de 1930. Diversas legislações[12] que surgiram a partir de então ajudam a compreender esse momento, fortemente marcado por profundas contradições no campo sociopolítico e ideológico. Para Azanha (1993, p. 71), "a proclamação da República, embora tenha alterado, em alguns pontos, substantivamente a ordenação legal da educação brasileira, pouco modificou o quadro vigente". A literatura aponta que a República teve o mérito de romper com certas limitações, com o ensino humanístico, porém não propôs uma educação sintonizada com a realidade social da época.

Nesse cenário, verifica-se que a reforma educacional impressa nos primórdios da República, fundamentalmente, teve o papel de assumir um sistema de ideias, expresso através do positivismo comtiano, permeado por um conteúdo filosófico mais ou menos definido nessa perspectiva. Segundo Cury (2001, p. 84), embora pouco tenha sido alterado em relação aos dispositivos educacionais da época, "houve muita discussão em torno delas, o que nos auxilia a compreender melhor não só os movimentos e iniciativas posteriores, como também o próprio sentido desejado desta intervenção do Estado na área Educacional". Na prática, embora discutidas fortemente, as ideias não se efetivaram em lei. Nessa linha de entendimento, Azevedo acrescenta:

> À parte o laicismo, a infiltração das ideias positivistas e o movimento renovador de São Paulo, limitado ao ensino primário e normal e sob a influência das técnicas pedagógicas americanas, todos os outros fatos relativos à educação e à cultura acusavam, no último decênio do século XIX, a sobrevivência das tradições do regime imperial. (AZEVEDO, 1964, p. 621).

Pode-se afirmar, com ressalvas, que a questão educacional a partir da República emerge nas discussões, parecendo, em alguns momentos, ter sido proclamada (pelo menos nos debates) uma das prioridades nacionais. O período entre 1930 e 1937 foi um desses momentos especiais. Na ocasião, principia uma discussão sobre gestão democrática, que, de certo modo, tinha forte apelo às políticas e ações públicas voltadas às áreas sociais, estendendo-se ao setor educacional. Todavia, essa perspectiva, ao menos na proporção almejada e necessária para atender as demandas de grande parte da sociedade, não se materializou, visto que a área

[12] Entre as legislações da época estão os seguintes decretos de nº: (i) 19.850, de 11 de abril de 1931, que cria o Conselho Nacional de Educação (CNF); (ii) 19.852, de 11 de abril de 1931, que dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; (iii) 19.890, de 18 de abril de 1931, que dispõe sobre a organização do Ensino Secundário; (iv) 20.158, de 30 de junho de 1931, que organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências; (v) 21.241, de 14 de abril de 1931, que consolida as disposições sobre a organização do Ensino Secundário.

educacional ficou muito aquém do esperado.

Nos anos finais da década de 1920, alguns movimentos e acontecimentos político-sociais e econômicos já abarcavam ou situavam as questões problemáticas da educação do país, considerando seus vários aspectos e dimensões, com importância expressiva nos fatos vindouros. Esses acontecimentos influenciaram o contexto social nas diversas áreas, tendo o seu ápice sido registrado na história brasileira com a Revolução de 1930[13].

> A intensificação do capitalismo industrial no Brasil, que a Revolução de 30 acabou por representar, determina consequentemente o aparecimento de novas exigências educacionais. Se antes, na estrutura oligárquica, as necessidades de instrução não eram sentidas, nem pela população nem pelos poderes constituídos (pelo menos em termos de propósitos reais), a nova situação implantada na década de 30 veio modificar profundamente o quadro das aspirações sociais, em matéria de educação, e, em função disso, a ação do próprio Estado. (ROMANELLI, 1999, p. 59).

A autora esclarece que a mobilidade social tem relação e é motivada por fatores diversos e que a baixa demanda por educação verificada até o momento republicano tem explicação no predomínio do setor agrário na economia brasileira, que utilizava "formas anacrônicas de produção" (ROMANELLI, 1999, p. 60). Ainda de acordo com o entendimento da autora, outro fator de destaque para o país na década de 1930 foi a baixa densidade demográfica da população brasileira e a incipiente urbanização nacional. Nesse cenário, Azanha (1993, p. 71-72) acrescenta que correntes migratórias diversas, insatisfações políticas representadas desde a Proclamação da República e a intensificação das tensões entre a industrialização nascente e as crises do comércio cafeeiro "foram fatos altamente propícios para que a questão educacional se impusesse como de interesse coletivo e de salvação nacional". De acordo com esse autor, "[...] foi nesses termos que os movimentos sociais que então apareceram – ligados ou não aos partidos políticos – passaram a se preocupar com a escola popular, a sua reforma e a sua disseminação" (AZANHA, 1993, p.71-72).

À luz do exposto, pode-se inferir que os panoramas sociais alteram-se de acordo com as perspectivas de poder e vice-versa. Nessa direção, autores como Horta (1997), Azanha (1993) e Didonet (2005) convergem para a ideia de que o estágio do debate educacional do período compreendido entre os últimos anos da década de 1920 e os primeiros da década seguinte diferenciou-se em muitos aspectos daqueles que o antecederam. Nessa direção,

[13] A Revolução de 1930 foi um movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou com o golpe de Estado, o Golpe de 1930, que depôs o presidente da república Washington Luís, em 24 de outubro de 1930, e impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes. (FIGUEIRA, 2001)

Nagle (1974, p. 100) faz distinção da última década da Primeira República das que a antecederam, afirmando que nela houve "a preocupação bastante rigorosa em pensar modificar os padrões de ensino e cultura das instituições escolares, nas diferentes modalidades e nos diferentes níveis". Outras evidências desses acontecimentos foram os intensos debates sobre a educação na Constituinte de 1933-1934. Para Bosi (1987, p. 211-212), a Carta de 1934 estabeleceu "os marcos referenciais de um processo de modernização do Estado, pelo qual este reconhece as carências de uma nação em desenvolvimento e busca supri-las".

Nesse período, no campo da educação os embates ocorridos na referida Constituinte estavam vinculados a alguns temas centrais: a laicização, a gratuidade, a presença de um PNE e a questão da aplicação de verbas públicas. Nessas discussões, segundo apontam Schwartzman, Bomeny e Costa (2000, p. 15), os ataques à laicização do ensino, à escola única, à coeducação, ao monopólio estatal da educação, à gratuidade do ensino, à escola liberal "são [eram] carregados de denúncias sobre a falência desse tipo de educação [...] e de advertências sobre a submissão que esse ensino acarreta". Note-se que aí estão mais indicativos de que os trabalhos da Constituinte em destaque começaram em clima de fortes embates entres as diferentes perspectivas educacionais nela representadas. Nesse período, portanto:

> A luta pela educação "primária gratuita" com a possível extensão para outros níveis, os embates pelo ensino laico e, principalmente, a responsabilização da União no sentido da criação e manutenção da infra-estrutura escolar tornam o papel da Assembleia de 1933-1934 e da Constituição um verdadeiro divisor de águas para a educação nacional. (FÁVERO, 2000, p. 249).

Assim, mesmo sem o resultado esperado do ponto de vista da incorporação legal, é possível afirmar que houve avanços relevantes, do ponto de vista do entendimento das questões educacionais. A responsabilização do Estado, a universalização, a obrigatoriedade, a gratuidade, a laicização do ensino e, particularmente, o seu financiamento foram os aspectos que dominaram as agendas. Desse modo, o problema da educação foi apontado numa perspectiva integral, imbuída no sentido técnico pedagógico e universal-nacional. Importa salientar que, nesse contexto, a proposta de financiamento apresentada pelo grupo de constituintes de tendência progressista estava consubstanciada na concepção do Manifesto dos

Pioneiros de 1932[14] e no anteprojeto apresentado pela V Conferência Nacional de Educação da Associação Brasileira de Educação (ABE)[15]. Tal documento pensou e discutiu globalmente a educação, quanto ao direito, à obrigatoriedade e à gratuidade.

Nesse período, em diferentes Unidades Federativas, ainda que de forma incipiente, ocorreram várias tentativas reformistas. A profissionalização do magistério – que teve como uma das suas consequências a introdução de novos métodos e modelos pedagógicos, ao menos enquanto discussão nas escolas – é tida como uma dessas ações. Como se percebe, o ideário e a luta dos Pioneiros, que resultaram no histórico Manifesto, foram os maiores destaques inerentes ao contexto educacional do momento em questão. Rocha (2000) destaca o papel decisivo dos Pioneiros, ressaltando que já a partir deles houve a exigência de uma definição mais precisa do papel e da ação do Estado no campo educacional. O autor esclarece que, no mesmo período, havia também outra corrente que contava com o apoio maciço de setores ligados à igreja, setores tradicionais. Essa segunda corrente defendia a manutenção da estrutura anterior, baseada no controle dos Estados sobre o ensino primário e a responsabilização da União somente pelo ensino secundário e superior, níveis que não correspondiam às demandas de grande parte da sociedade.

Comprovando a necessidade de mudanças na educação, o Manifesto recomendou que se elaborasse um plano amplo e unitário para promover a reconstrução da educação no país. À época, vários pensadores da educação e tantos outros intelectuais influenciadores e influenciados pelos acontecimentos ocorridos a partir de 1922 elevaram o debate educacional para um espaço social mais amplo. Segundo Azanha (1993, p. 71), foi nesse período que a questão educacional deixou de ser apenas tema de reflexão isolada e de discussões parlamentares para ser percebida como problema nacional, de forma que o "problema educacional passa ser compreendido como afeto ao próprio destino da nacionalidade". Entusiasmados com a perspectiva de mudanças, os movimentos políticos e sociais passaram a atribuir importância cada vez maior às questões da área educacional.

Nessa perspectiva, a educação passou a ser pensada para o conjunto da sociedade e

---

[14] Segundo Horta (1982, p. 20): "[...] esse plano significaria uma reforma integral da organização e dos métodos [...] da educação nacional, dentro do mesmo espírito que substitui o conceito estático de ensino por um conceito dinâmico [...] teria por finalidade atender a cada indivíduo em seu direito de receber uma educação integral, cabendo ao Estado a organização dos meios de tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica; teria como diretriz básica a descentralização em todos os graus de ensino, os quais competiriam à União, na capital, e aos Estados, nos seus respectivos territórios; defendia que a aplicação da doutrina federativa e descentralizadora não impediria a organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional". A publicação do Manifesto dos Pioneiros seguiu-se à V Conferência Nacional de Educação.

[15] Promovida pela Associação Brasileira de Educação (ABE), realizada em Niterói, em dezembro de 1932.

não somente para alguns. A incorporação de aspectos público-estatais na área e na agenda educacional é entendida como uma das características marcantes da década de 1930. Outra primazia desse momento foi a inserção da discussão técnica, política e pedagógica sobre o Plano Nacional de Educação como política pública de educação. Segundo Dourado (2011, p. 18), "as mudanças vivenciadas pelo Estado brasileiro no pós 1930 indicam processos regulatórios mais articulados no campo educacional". Dessa forma, o Manifesto dos Pioneiros de 1932 configurou objetivamente a ideia de um plano nacional de educação, entre outros aspectos relevantes. Para Saviani, o ideário de plano materializado no Manifesto era entendido como:

> [...] instrumento de racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escola novista [...] o manifesto influenciou a Constituição brasileira de 1934, na medida em que esta estabeleceu como competência da União fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional. (SAVIANI, 1998, p. 75).

O dispositivo constitucional de atribuir à União a competência de fixar o PNE é um dos grandes resultados produzidos para a educação brasileira por mérito do Manifesto dos Pioneiros. Com base em Azevedo (1963), Horta (1982, 1997) e Brasil (1993), pode-se afirmar que a V Conferência de Educação, promovida pela ABE em 1932, tinha como objetivo apreciar sugestões de uma política educacional e de um PNE para o anteprojeto da Constituição pensada para aquela década. Corroborando com essa discussão, Romanelli acrescenta:

> Quando se reuniu em dezembro de 1931, a IV Conferência Nacional de Educação, à qual o Governo havia solicitado a elaboração de diretrizes para uma política nacional de educação, a polêmica em torno do ensino leigo e da escola pública se tornou tão acirrada, que não houve clima, nem condições para atender o pedido do Governo, com o que ficou configurada a falta de uma definição objetiva do que era e do que pretendia o movimento renovador. Foi então que os líderes desse movimento resolveram precisar seus princípios e torná-los públicos, através de um documento endereçado "Ao Povo e ao Governo". Surge, pois, o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", publicado em 1932. (ROMANELLI, 1999, p. 144).

Além de dar pista das divergências da concepção educacional do governo, o protagonizado pelos grupos sociais progressistas capitaneados pelos Pioneiros, a citação acima aponta uma das motivações que contribuíram à materialização do Manifesto dos Pioneiros. Tendo por referência esse manifesto, observa-se que 43 anos após a proclamação

da República os educadores já denunciavam as fragilidades da educação brasileira e clamavam por um PNE com caráter integral que contemplasse a educação em toda sua dimensão e importância social. Na prática, os Pioneiros pareciam antever que sem tal instrumento grande parte dos esforços e recursos desprendidos não surtiriam os efeitos desejados.

De fato, há elementos suficientes para afirmar que eles estavam certos e talvez seja exatamente por isso que não tenham sido ouvidos como deveriam. Não é por acaso que, passados quase cento e vinte cinco anos da proclamação da República e cerca de oitenta anos do Manifesto, o preconizado pelos educadores no referido ato, com as devidas adaptações de época, ainda seja aplicável à situação da educação brasileira na atualidade.

> O Manifesto buscou combater essa dualidade de redes por meio de uma estrutura educacional sob a égide da escola pública. Com currículos e normas comuns, tendo o Estado como articulador e legislador, o sistema só se diversificaria após uma escolaridade fundamental comum e para todos. E essa diversificação deveria permitir a todos os seus concluintes o prosseguimento de estudos, mormente no ensino superior. Essa dialética, expressão do conflito social privilégio (das elites) x direito [...], fará comparecer na Constituição de 1934 a educação como direito, a obrigação dos poderes públicos em prestá-la gratuita [...], a vinculação de porcentuais dos impostos federativos para a educação escolar, a concessão do Estado para a abertura de escolas sob o regime privado e o estabelecimento de um plano nacional de educação. (ROCHA, 2001, p. 27).

Parece hegemônico entre os especialistas da área educacional o entendimento que o Manifesto tenha influenciado a Constituição de 1934, no sentido de circunscrever a importância da elaboração e implementação de um PNE para viabilizar suas propostas inovadoras, para os diferentes níveis e modalidades educacionais. Todavia, contrariando as expectativas dos Pioneiros, nos anos que se seguiram ao lançamento do Manifesto, especificamente durante a construção do que seria o primeiro Plano, houve um impedimento institucional.

Sobre essa questão, Cury (2009, p. 7) afirma que – com a suspensão dos trabalhos da Câmara dos Deputados, em 10 de novembro de 1937, por meio do fechamento de todos os poderes representativos – “não se permitiu o prosseguimento do estudo da questão do Plano Nacional de Educação”. Como se vê, tem-se nesse ato uma típica decisão de ordem exclusivamente política, desvinculada das razões técnicas e dos interesses da educação

nacional – uma questão de governança[16]. A não implementação daquele que seria o primeiro PNE da história teve consequências até hoje no contexto da educação brasileira. Entre os retrocessos está o fato de a retomada da discussão do Plano somente ocorrer três décadas após, mesmo assim de forma parcial e por pouco tempo.

> Somente em 1962, na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61) surge o primeiro PNE, elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura e aprovado pelo Conselho Federal de Educação, que era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. (BRASIL, 2001, p. 3).

Do exposto, nota-se que a ideia de um PNE não é algo recente na história da educação brasileira. Afinal, o Manifesto já o vislumbrava quando propôs uma reconstrução educacional de grande alcance e de vastas proporções. Era defendida, assim, a criação de um plano com sentido unitário e de bases científicas (AZANHA, 1998; CURY, 2009, 2010; DIDONET, 2005; DOURADO, 2011; HORTA, 1997; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003; SAVIANI, 2008). Esses autores e outros apontam que a ideia de plano remonta à década de 1930, quando um grupo de educadores – compreendendo a educação como um problema nacional – materializou tais pensamentos no Manifesto de 1932, como já ressaltado.

Preparar um PNE foi uma das primeiras atribuições recebidas pelo Conselho Federal de Educação (CFE), criado em 1931. Esse assunto foi tratado na 4ª Sessão desse Conselho, realizada em 27/6/31, conforme exposição de Carvalho[17]. Nota-se que esse conselheiro, em importante fragmento do seu pronunciamento[18] faz um chamamento do CFE a assumir seu papel com relação ao PNE. Nessa direção, ele ressaltou:

> O plano procurará satisfazer as exigências da atualidade brasileira, tomando em consideração as condições sociais do mundo, e assegurará, pela sua estrutura e pela sua aplicação, o fortalecimento da unidade brasileira, o revigoramento racial de sua gente e o despertar dos valores indispensáveis ao seu engrandecimento econômico. (BRASIL, 1931 - Livro de Ata 4ª Sessão do CNE de 27/06/31)

---

16 Esse tema será objeto de discussão mais detalhada nos Capítulos 2 e 4.

17 João Simplício Alves Carvalho: conselheiro do Conselho Federal de Educação (CFE) - Livro de Atas, 27 de junho de 1931.

18 "Proponho que o Conselho Nacional de Educação, tendo presente os objetivos patrióticos de sua instituição e fazendo uso das atribuições fundamentais, que lhe confere o decreto nº19850, de 11 de abril de 1931, designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, que deve ser aplicado e executado dentro de um período de tempo, que nele será fixado [...]."

Essa caracterização do PNE idealizado pelo membro conselheiro membro do CFE, exposto na 4ª sessão do CFE, em 1931, visava a contemplar vários aspectos educativos. De acordo com seus idealizadores, o Plano estabeleceria: (i) as diretrizes gerais do ensino, caracterizando-as em todas as suas modalidades e nos seus diversos graus, partindo do ensino elementar integral, como fundamento lógico; (ii) a distribuição geográfica, pelo território nacional, dos centros de cultura universitária: científica ou técnica, com base no ensino complementar também integral, tomando em consideração as boas tradições do passado e procurando servir às conveniências superiores da Nação; (iii) o caminho de acesso do proletário urbano e rural a todos os graus de cultura científica ou técnica, com o concurso material do poder público e adotando o processo de seleção das capacidades, atendendo, assim, às condições sociais do mundo e aos justos reclamos da opinião brasileira; (iv) as fontes de recursos para a manutenção e desenvolvimento gradual do plano, durante o período de tempo que ficar estabelecido, indicando o concurso que, em íntimo consórcio, lhe deverão prestar a União, os Estados e os municípios, para a sua integral execução. (BRASIL, 1931). Em certa medida, essas prescrições explicitam a dimensão de um PNE, que precisaria ser considerado a qualquer tempo, independentemente da força política governante.

Em termos práticos, na trajetória da formulação de um plano desta natureza, os meios educacionais e seus agentes, majoritariamente, compartilham a ideia de que ele precisa ser um planejamento educacional de longo prazo, entre outros aspectos já discutidos. Em razão da sua natureza e das peculiaridades que o configuram, é entendido também como atividade complexa por amplos segmentos educacionais. Para Horta (1982, p. 19), não se trata apenas de estabelecer normas para distribuição de recursos, "[...] mas de elaborar um plano integral de educação, integrado ao planejamento econômico e social global". É oportuno destacar, a título de contextualização e reflexão, uma síntese do pronunciamento do então chefe de governo provisório da República[19], na IV Conferência de Educação organizada pela ABE, realizada no Rio de Janeiro em 12 de outubro de 1931:

> Quero trazer-vos, com a minha presença e com a minha palavra, a afirmação de que o governo, mais do que nunca, se há de interessar pelo problema da educação nacional. Estais agora aqui congregados, sois todos profissionais e técnicos. Pois bem: estudai com dedicação; analisai com interesse todos os problemas da educação; procurai encontrar a fórmula mais feliz de

[19] Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, na sessão inaugural da IV Conferência Nacional de Educação, Palácio Tiradentes, 13 de dezembro de 1931.

> colaboração do Governo Federal com o dos estados – que tereis na atual administração todo o amparo ao vosso esforço. (Brasil, 1931, p. 5).

Nesse depoimento tem-se, mais uma vez, ainda que num contexto teórico, a motivação dos governantes para as causas educacionais à luz de um PNE. Na referida Conferência foram discutidas questões como o ideário do primeiro PNE, configurado, posteriormente, no Manifesto dos Pioneiros. A título de reflexão cabe destacar que:

> O plano é um documento que registra o que se pensa fazer, como fazer, quando fazer, com que fazer, com quem fazer [aponta claramente na direção de regime de colaboração]. Para que exista o Plano é necessário que um grupo [entes e agentes sociais da área no caso do PNE] tenha antes se reunido e, com base nos dados e informações disponíveis, tenha definido os objetivos a serem alcançados, tenha confrontado os objetivos com os recursos humanos e financeiros disponíveis, tenha definido ou período de realização das ações [e projetos], enfim, tenha organizado o conjunto de ações e recursos (SOBRINHO, 1994, p. 3)

Considerando o universo de questões destacadas por esse autor, há elementos para apontar que nenhum dos planos educacionais brasileiros (inclui-se o que se estuda e o que está em fase de aprovação no congresso), ainda que proclamados como planejamento educacional nos discursos e documentos oficiais, incorporou e/ou considerou, objetivamente, o conjunto dos aspectos apontados. Não obstante, cabe ressaltar que historicamente esse instrumento de planejamento foi concebido e gerido sob o signo de várias perspectivas. Nesse particular, Horta (1997, p. 21) ressalta que, na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – LDB daquele momento –, "a palavra plano é utilizada em três sentidos diferentes". São eles:

- plano de educação enfocado numa perspectiva liberal, presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932; na Constituição de 1934; nos estudos posteriores dos educadores liberais; e concretizado no PNE de 1937;
- planejamento educacional integrado no planejamento econômico e social global, dominante nas Conferências Internacionais de Educação[20] e em organismos de planejamento que surgiram no Brasil em 1960;
- plano de educação visto como simples elaboração de normas para distribuição dos recursos públicos destinados à educação.

[20] Especialmente a Segunda Reunião Interamericana de Ministros da Educação, realizada em Lima, no Peru, em 1956; e a Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, realizada em Punta del Este, no Uruguai, em 1961.

Ainda segundo o mesmo autor, a terceira perspectiva de Plano destacada foi a que prevaleceu na LDB de 1961, "embora todas as três tivessem estado presentes nos debates que antecederam a sua elaboração definitiva e à sua aprovação" (HORTA, 1997, p. 61). Note-se que, da interrupção da discussão do PNE, ocorrida no "Estado Novo[21] Varguista" (de 1937-1945), passaram-se cerca de três décadas para que se retomasse uma discussão de Plano de forma mais efetiva, fato que ocorreu somente na década de 1960, como ressaltado anteriormente.

Nesse intervalo, conforme se verifica na exposição do item 1.1.1, a discussão educacional foi sufocada por outras agendas caracterizadas como desenvolvimentistas, à medida que focavam a produção capitalista burguesa e/ou oligárquicas fortemente difundidas no país. Ainda com relação à configuração do PNE idealizado pelos Pioneiros em 1932, Horta (1997) esclarece que tal PNE seria um plano de organização da educação nacional. Essa reflexão ancora-se no próprio Manifesto, como revela o trecho a seguir:

> No lugar dessas reformas parciais, que se sucederam, na sua quase totalidade, na estreiteza crônica de tentativas empíricas, o nosso programa concretiza uma nova política educacional, que nos preparará, por etapas, a grande reforma, em que palpitará, com o ritmo acelerado dos organismos novos, o músculo central da estrutura política e social da nação. Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado à organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos […] para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais [...] não resta dúvida que a organização da educação [...] sobre a base e os princípios do Estado, articulado com a sociedade numa unidade nacional, não implica em [sic] um centralismo do poder central. [...] a unidade não significa uniformidade, a unidade pressupõe multiplicidade. (BRASIL, 1932, p. 9-10).

Importa ressaltar que o anteprojeto do PNE elaborado pelo CFE e encaminhado em maio de 1937 à Presidência da República sequer foi apreciado tendo em vista a égide política do Estado novo ditatorial de Vargas. Para Horta (1997), Azanha (1993), Didonet (2005) e Cury (2010), esse Plano, embora fosse fruto das posições do Manifesto e das campanhas que se seguiram, foi marcado por diretrizes e por outros dispositivos contrários às teses dos seus idealizadores.

Em geral, os Pioneiros ponderavam que a situação educacional da época, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, "deixava a impressão

[21] Com base em Figueira (2001), o Estado novo configura o regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 1937, findando em 1945. Foi caracterizado pela centralização do poder e pelo autoritarismo.

desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes" (BRASIL, 1932, p.54). De acordo com esses intelectuais, entre tantas questões, o Manifesto produzido por eles pretendia:

> [...] transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais a solução dos problemas [...] Não foram ataques injustos que abalaram o prestígio das instituições antigas; foram essas instituições criações artificiais ou deformadas pelo egoísmo e pela rotina, a que serviram de abrigo, que tornaram inevitáveis os ataques contra elas. [...] esse movimento francamente renovador inaugurou uma série fecunda de combates de idéias [sic], [...] para as primeiras reformas impelidas para uma nova direção. [...] esses debates testemunhavam a curiosidade dos espíritos, pondo em circulação novas idéias [sic] e transmitindo aspirações novas [...]. com que possamos armar um ângulo de observação, para vermos mais claro e mais longe e desvendarmos, através da complexidade tremenda dos problemas sociais, horizontes mais vastos. [...] Toda a educação varia sempre em função de uma "concepção da vida", refletindo, em cada época, a filosofia predominante que é determinada, a seu turno, pela estrutura da sociedade. É evidente que as diferentes camadas e grupos (classes) de uma sociedade dada terão respectivamente opiniões diferentes sobre a "concepção do mundo", que convém fazer adotar ao educando e sobre o que é necessário considerar como "qualidade socialmente útil". (BRASIL, 1932, p.54-55)

O Manifesto traz contribuições para refletir e compreender a dimensão do pensamento das questões educacionais que os Pioneiros idealizavam e defendiam para o seu tempo. Tal proposta apresenta claramente uma dimensão ampla e diferenciada de educação, que requeria ser planejada a partir de aspectos, princípios e valores (sociais e políticos) contextualizados nas problemáticas e nos desejos do conjunto da sociedade: numa perspectiva do presente e do futuro. Nesse conjunto, cabe destacar que:

> [...] **a importância do Manifesto tem sido, algumas vezes, minimizada pela arrogância dos patrulheiros ideológicos, mas é fora de dúvida que se trata de um documento que, por várias razões, constitui marco histórico na educação brasileira**. Dentre elas, sobreleva o fato de que se trata da mais nítida e expressiva tomada de consciência da educação como um problema nacional. Além disso, "o manifesto" continha um diagnóstico e era um indicador de rumos. É claro que, pelos seus próprios propósitos, o diagnóstico e o traçado de rumos foram expressos numa linguagem genérica. Mas não caberia outra forma num documento político cujo objetivo era provocar sentimentos e atitudes e mobilizar para a ação. (AZANHA, 1993, p. 72, grifo nosso).

A partir do exposto, ressalta-se que, apesar das diferenças entre os diversos planos

educacionais existentes, a concepção de plano dos Pioneiros, seja como negação ou adesão, sempre foi objeto da crítica especializada nos principais momentos da trajetória da Educação do Brasil. Para Didonet (2005, p. 17, grifo do autor), "os *pioneiros* não falaram em vão, pois, dois anos mais tarde, um documento mais importante do que o Manifesto retomou a ideia". O autor faz referência à Constituição de 1934, que, motivada por uma campanha desencadeada a partir do Manifesto, teve dois artigos, o art. 150[22] e o art. 152[23], inclusos no seu texto. A referida lei, de 1934, também estabeleceu que o Plano fosse aprovado pelo Poder Legislativo. Assim, com exceção da Constituição de 1937 (imposta pelo Estado Novo), as seguintes – 1946, 1967 e 1969 (Emenda Constitucional nº 1) – mantiveram, de alguma forma, a determinação de implementação do PNE em seus respectivos preceitos constitucionais. Neste contexto, Azanha registra que:

> [...] Os propósitos do Manifesto foram alcançados no que diz respeito à incorporação ao texto constitucional de 34 de suas mais importantes reivindicações. Aliás, como veremos, todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um plano nacional de educação. (AZANHA, 1993, p. 73).

Ao concluir esta primeira seção do Capítulo 1, cabe frisar por qual motivo deteve-se na discussão sobre a importância do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, para a reflexão do objeto desta dissertação – o Plano Nacional de Educação 2001-2010. A principal razão para isso é porque esse Manifesto lança as bases, do ponto de vista histórico e político, para se pensar um plano dessa envergadura para a realidade educacional brasileira. Compreendemos, assim, que a discussão feita neste item permite avançar nas análises sobre o objeto de estudo, possibilitando compreensão mais abrangente na perspectiva do alcance dos objetivos pretendidos para a pesquisa.

1.1.1 Perspectivas de Planos brasileiros de educação: principais configurações históricas

A partir do enfocado no item anterior, este tópico explicita de forma mais específica algumas das configurações de planos que surgiram na trajetória da educação brasileira.

---

[22] O art. 150 determinava a competência da União de fixar o Plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua aplicação em todo o território nacional.

[23] O art. 152 atribuía ao Conselho Nacional de Educação a competência de elaborá-lo, sugerindo ao governo as medidas adequadas para a solução dos problemas nacionais.

Com o Estado Novo, o desenvolvimento econômico foi utilizado como pressuposto para o desenvolvimento das outras instâncias da sociedade, produzindo uma contradição entre o ensino público e o processo de industrialização da economia: enquanto o desenvolvimento caminhava fortemente no sentido da expansão do capitalismo industrial no Brasil, a educação escolar, ainda que pesem os debates comentados anteriormente, objetivamente continuava a se estruturar em bases, valores e técnicas próximas da mentalidade do passado.

Sob a gerência desse Estado, as concepções educacionais materializadas no Manifesto de 1932 perderam força significativa por imposição das políticas do poder estatal vigente. A tentativa de democratização da educação brasileira somente recomeçaria com a queda do regime autoritário de Vargas e a promulgação da Constituição de 1946, sendo novamente interrompida na década de 1960, por outras razões ditadas pelo Golpe Militar de 1964.

A ditadura materializada nesse período retirou a obrigatoriedade do Estado quanto à educação, criando um sistema dual, em que escolas eram destinadas de maneira diferenciada às elites e às classes trabalhadoras.Estas últimas tinham como opção o ensino profissionalizante, enquanto as elites cursavam o ensino médio regular, condição que lhes permitia acesso fácil ao ensino superior. Isso, por sua vez, era dificultado, na prática, aos trabalhadores. Oportuno salientar que se percebe nos arranjos educacionais da atualidade – muitos apresentados como inovadores e necessários – um movimento nessa direção de se estabelecer um sistema dual ou, no mínimo, com significantes semelhanças.

Tudo indica que o objetivo era instalar no país um Estado voltado para o desenvolvimento do capital nacional, com pouca atenção às questões educacionais. Assim, com essa opção política, o Estado Novo, direto ou indiretamente, promoveu a fragmentação da educação em variados aspectos. Com base em Figueira (2001) e Romanelli (1999), essa fragmentação ocorreu por diferentes mecanismos: i) oficializando a separação dos níveis e modalidades de ensino entre os entes federativos constituídos no Estado Brasileiro; ii) promovendo a concorrência entre as entidades e agentes que mantinham, organizavam e compunham os campos educacionais e das áreas vinculadas; iii) retirando a vinculação de recursos para o custeio das despesas educacionais; iv) restringindo a liberdade de manifestação e organização social.

Essa forma verticalizada de gestão concorrente e desarticulada trouxe prejuízos educacionais que ainda refletem na realidade educacional brasileira. O motivo da imposição dessa prática de gestão era estabelecer “[...] no Brasil dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social”. (BRASIL, 1932,

p. 40).

Foi neste contexto que o governo do Estado Novo encaminhou a sua proposta de PNE, a qual tinha uma perspectiva educacional quase paradoxal à proposta dos pioneiros. Essa proposta elaborada pelo CFE foi encaminhada ao presidente da República, em 18 de maio de 1937, e, posteriormente, à Câmara dos Deputados, onde foi criada uma comissão destinada a tratar do assunto. A proposta de plano do executivo possuía mais de 500 artigos e traduzia-se, de acordo com Azanha (1993, p. 74) "em fórmulas prontas produzidas para resolver todos os males da educação na perspectiva do poder central". O Art. 1º do PNE referido estabelecia:

> O Plano Nacional de Educação, código de educação nacional, é o conjunto de princípios e normas adotados por esta lei para servirem de base à organização e fundamento das instituições educativas escolares e extra-escolares [sic], mantidas no território nacional pelos poderes públicos ou por particulares. (BRASIL, 1937, p. 210).

A definição de plano configurada nesse Art. 1º prioriza a dimensão formal e legalista do Plano, e não outros aspectos formativos. As referências aos aspectos relacionados ao planejamento e à articulação de ações entre os entes, com participação da sociedade, por seus diversos quadros de composição – aspectos fortemente demarcados nos Planos que surgem a partir do advento da Constituição Federal de 1988 –, não são sinalizadas em tal definição.

Provavelmente a priorização de aspectos normativos em contraposição aos outros aspectos formativos do Plano reforce os paradoxos das concepções educacionais existentes em tão complexo e intenso momento político brasileiro quando as questões educacionais foram efetivamente expostas. O Art. 2º – configurado na página 210 do texto original do Plano apresentado pelo CFE ao governo, em 1937, estabelecia que o PNE "só poderá ser revisto após a vigência de anos". Analisando esses dois artigos, Azanha destaca três pontos importantes que revelam uma concepção de plano que persistiu, pelo menos em parte, em iniciativa e leis posteriores:

> [...] o Plano de educação identifica-se com as diretrizes da educação nacional [...] deve ser fixado por lei [...] o plano não pode ser revisto senão após uma vigência prolongada [...] o primeiro ponto foi abandonado pela Constituição de 46 que nem mesmo se referiu a plano de educação, mas estabeleceu a necessidade de fixação de diretrizes e bases da educação nacional. Essa fixação, em 1961, pela Lei 4.024, incumbiu o Conselho Federal de Educação de elaborar o Plano de Educação para os recursos do ensino primário, médio e superior agrupados nos respectivos fundos nacionais. Houve aí uma importante modificação na ideia do plano de 37 [...]. Esse entendimento de

> planos prevaleceu em todos os planos nacionais posteriores. (AZANHA, 1993, p. 73).

O Estado Novo, mesmo tendo consolidado o poder de grupos organizados em torno de si, foi destituído dando lugar à República Populista (1945-1964). Conforme os registros históricos, isso decorreu, sobretudo, da ascensão geral da democracia no pós 2ª Guerra Mundial, que influenciou a política brasileira.

Um fato que marcou o novo período no Brasil, em 1945, foi a instalação de uma nova Assembleia Constituinte, que aprovou a nova Constituição Federal para o país. Essa CF, mais uma vez, contrariou àquelas expectativas anunciadas no início da década anterior pelos "Pioneiros". No tocante à educação, apenas estabeleceu a exigência de se fixar em lei as diretrizes e bases da educação nacional; o Plano em si não foi uma exigência da lei.

Não obstante, pode-se dizer que a partir de 1940 o Brasil desenvolveu, ainda que de forma incipiente, certa experiência em matéria de planejamento governamental. O Plano Salte[24] e – mais adiante – o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek[25] e até os recentes planos plurianuais, estes últimos sob a égide da Constituição Federal de 1988, foram tentativas de organização do processo de desenvolvimento econômico. Porém, nenhum deles cauterizou-se como planejamento adequado e capaz de resolver os problemas de sua época, sobretudo das áreas mais importantes, tal qual a educação.

Os anos de 1946 a 1964 foram caracterizados pela ascensão dos movimentos populares, os quais, ao lado do questionamento global da sociedade brasileira, propunham a realização de reformas em todos os campos. Essas são conhecidas na história como "reformas

---

[24] Com base em Romanelli (1998), pode-se dizer que o Plano Salte, embora aprovado somente em 1950, foi pensado desde 1946, quando o governo Dutra (1946-1951) extingiu o Plano de Obras e Equipamentos então vigente. Em 1947, sob a coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o projeto ganhou força e foi encaminhado ao Congresso em 1948 e aprovado dois anos após. No contexto da experiência brasileira de planejamento federal de caráter plurissetorial, é tido como o único que recebeu exame e aprovação prévia do parlamento até aquele momento. Não obstante a sua aprovação em 1950, o Salte estava consubstanciado para ser executado de 1949 a 1953. Apesar de alguns avanços em certas áreas predestinadas, não teve o êxito esperado por conta da inflação e com a saída do Dutra do governo em 1951. Note-se que Salte é formado pelas iniciais das áreas que ele pretendia estimular: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. A pasta da educação não teve a atenção devida.

[25] O Plano (Programa) de Metas do governo Juscelino Kubitschek (JK) tinha como principal objetivo o desenvolvimento econômico do Brasil; para tanto, pautava-se em um conjunto de medidas que atingiria o desenvolvimento de vários setores, priorizando o processo de industrialização. O referido Plano tinha o lema "cinquenta anos em cinco". Nessa perspectiva, propunha desenvolver o país cinquenta anos em apenas cinco de governo. Segundo Silva (2013) o Plano de metas de JK foi elaborado com base em estudos e diagnósticos realizados desde a década de 1940. De acordo com o postulado dessa autora o plano já estava implícito quando JK lançou o seu programa de governo denominado: 50 anos de progresso em 5 anos de realizações, com pleno respeito às instituições democráticas. O ideal desenvolvimentista focado nos aspectos econômicos, novamente, foi a marca do Plano de Metas (inicialmente eram 30) de JK, ao qual foi incluída a 31ª, chamada de meta-síntese: a construção de Brasília e a transferência da capital federal

de base". Diversas entidades, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), passaram a pressionar o governo federal na luta por reformas também educacionais, entre elas, a luta por uma reforma universitária.

A urbanização acentuada associada à modernização da sociedade brasileira (cada vez mais industrial) tornou a estrutura brasileira de ensino ainda mais precária e necessitada de reformas. O Plano Salte lançado pelo presidente Gaspar Dutra, em maio de 1945, priorizava as áreas cujas letras iniciais formavam o seu nome: saúde, alimentação, transporte e energia. A educação não foi, objetivamente, uma das suas preocupações. Esse Plano foi abandonado em 1951, por não terem sido alcançados os objetivos pretendidos.

Os postulados: direitos de todos (1930-1937); ascensão social (1937-1945); e desenvolvimentismo (1946-1963), entre outros que acompanharam as agendas educacionais, configuram-se no meio de grandes contradições. Em parte, isso é justificado porque o desenvolvimento econômico do Brasil, por estar vinculado à égide capitalista, caracteriza-se pelo distanciamento entre as classes sociais e pelo distanciamento entre o trabalho intelectual e o trabalho manual.

Segundo Lafer (1970), a primeira experiência de planejamento governamental no Brasil foi a executada pelo Governo Kubitschek com seus Planos de Metas (1956-1961). Antes desse período, ressalta o autor, "houve propostas, diagnósticos e tentativas de racionalização do orçamento" (LAFER, 1970, p. 30). Para o referido autor, no processo de planejamento, convém distinguir três fases: i) a decisão de planejar, essencialmente política; ii) o plano em si, estritamente técnico; e iii) a implantação do plano, ação também política.

Para Azanha (1993), essa distinção é importante ao planejamento educacional porque a ideia de um plano nacional de educação antecedeu muito as primeiras tentativas de formulação de um plano. Esse autor salienta que "foi preciso um longo período de manutenção para que se formulasse explicitamente a necessidade nacional de uma política de educação e de um plano para implementá-la" (AZANHA, 1993, p. 74). Não obstante, ressalta-se que em um planejamento e execução de projetos, especialmente de políticas públicas, não se deve tornar díspares as atuações/decisões técnica-políticas uma vez que essas são partes que se completam e se integram em diversos contextos no processo.

É nesse cenário pinçado por uma política de redemocratização baseada no populismo e nacionalismo, no desenvolvimento econômico associado ao capital externo e da crescente urbanização, cumprindo determinação da CF de encaminhar uma proposta de LDB ao Congresso. Confirmando a lentidão histórica dos processos educacionais no Brasil, este documento ficou treze anos em tramitação, com embates entre diferentes correntes

ideológicas: os educadores progressistas defensores da escola pública e os conservadores partidários da defesa de privilégios à escola privada. Para Romanelli (1987, p. 169), essas discussões retomaram o debate iniciado na década de 1920 em torno dos problemas da educação, "cujos aspectos ideológicos em disputa eram os mesmos de antes: a investida das lideranças conservadoras contra a ação do Estado na promoção da educação pública para a população". Assim sendo, após mais de duas décadas, em 1961, a perspectiva de planos aprovados em lei foi retomada.

Por determinação da Lei nº 4.024/61, o CFE elaborou o PNE, que teve vigência a partir de 1962. Era um documento técnico aprovado pelo MEC para o período de oito anos. Porém, não foi submetido ao Legislativo; portanto, não teve uma lei federal que o tornasse obrigatório. Três anos depois foi modificado, recebendo adendos sobre descentralização da educação e elaboração de planos estaduais. Sobre tal questão, Cury (2010, p. 17) destaca que o reaparecimento de Plano só compareceria no interior da Lei n. 4.024/61, "sob a influência do conceito de planejamento e desenvolvimento, sob a incumbência do CFE com a obrigação de estabelecer metas e fundos para cada nível de ensino". Para esse autor:

> Essa elaboração, em boa parte fruto do empenho de Anísio Teixeira, deu-se em 1962 com verbas vinculadas a planos específicos com metas a serem atingidas. Acabou se tornando um plano de aplicação dos recursos federais para a educação. A situação pós-64 que decidiu por um planejamento centralizado na burocracia estatal determinou a secundarização do plano elaborado pelo CFE, e os Planos de Desenvolvimento estabeleceram metas inferiores àquelas postas pelo CFE. Os sucessivos planos de desenvolvimento do governo militar sic) não deram melhor sorte a um plano de educação, até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de anos de ensino e cortou a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar (CURY, 2010, p.18).

O golpe militar de 1964 sufocou o movimento popular por reformas, apresentando em seu lugar mudanças que interessavam aos donos do grande capital nacional e estrangeiro. O financiamento de diversos programas de reforma pela Agência Interamericana de Desenvolvimento (USAID)[26] dos EUA é um bom exemplo materializado nesse cenário. No campo do ensino superior, essa reforma conservadora se expressou pela Lei nº 5.540, de 1968,

[26] United States Agency for International Development (USAID). Essa agência e o Ministério da Educação – MEC, a partir de 1960 celebraram vários acordos. A finalidade foi estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. A maior intensidade nos acordos, abrangendo desde a educação primária até o ensino superior, foi entre 1964 e 1968. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976.

publicada duas semanas antes do AI-5[27]. Esta reforma universitária pôs por terra a estrutura centralizada na faculdade de filosofia, passando a universidade a se estruturar em torno de diferentes institutos, faculdades e escolas, o que diminuía a capacidade de organização de professores e estudantes. O sistema de créditos, de inspiração no modelo americano, tornava os currículos flexíveis, mais capazes de se adaptar às sempre mutáveis necessidades imediatas do mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que dificultava a ação conjunta dos estudantes, de peso político considerável na época. Surgiram também os vestibulares unificados e a pós-graduação regular.

Em 1966, o "Plano Complementar de Educação" fez novas alterações no campo educacional. Todavia, os encontros regionais de planejamento conduzidos pelo MEC mantiveram a ideia de plano nacional de educação aprovado por lei. Em 1971 foi aprovada outra LDB (Lei nº 5.962, de 11 de agosto). Com essa lei o ensino médio passou a ser obrigatoriamente profissionalizante: durante a década em que vigorou essa disposição, houve um desvio de estudantes para a profissionalização, desafogando o ensino superior[28].

A nova estruturação da universidade pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 sinaliza, ao menos em concepção, profundas reformas do ensino e das políticas educacionais no ensino superior e, consequentemente, para a qualidade social da Educação no mundo globalizado. Como se vê, a estrutura administrativa imposta pela ditadura militar passou a se espelhar no modelo empresarial, bem de acordo com os interesses do capital. A partir da regulamentação da reforma universitária – sob a gerência da ditadura –, foram colocadas em prática mais iniciativas para o controle central sobre o ensino superior: foi criado o vestibular classificatório. Além disso, as matérias filosóficas, fonte de discussão e questionamento, tornaram-se optativas para a maior parte dos cursos, concentrando-se esforços no ensino de conteúdos específicos.

Houve ainda incentivo para a abertura de vagas nas universidades privadas, de forma a atender a demanda pelo ensino superior, sem aumento de custos para o Estado e com a criação de novas oportunidades de investimento para os empresários do ensino.

Posteriormente, em 1967, quando o MEC promoveu os encontros nacionais de

---

[27] Com base em Romanelli (1999), o Ato Institucional nº 5 ou AI-5 foi o quinto de uma série de decretos emitidos pelo regime militar brasileiro nos anos seguintes ao Golpe Civil-Militar de 1964 no Brasil.

[28] Esse nível de formação, conforme aponta Weber (2012, p. 268), é "hodiernamente denominado de ensino superior ou nível Superior". Todavia, essa autora aponta que na formulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em 2003, "a expressão Ensino Superior foi substituída por Educação Superior visando destacar a dimensão formativa e educativa inerente a formação nesse nível [...]" (WEBER, 2012, p. 268).

planejamento da educação com o objetivo de discutir um anteprojeto de lei fixando o PNE, a ideia foi mantida. Assim, a concepção de que planos devam ser fixados em lei, ainda que pesem as contradições do regime militar e seus planos setoriais decretados, continuou e se manteve até a atualidade. Oportuno registrar que o PNE – em processo de aprovação no Congresso Nacional, originário do PL 8035/10 e previsto originalmente para vigência de 2011-2020 – confirma essa tendência de planos aprovados em lei. Essa prerrogativa de aprovação do PNE em lei ancorou-se fortemente na CF/88, conforme se verifica no art. 214. Além desse artigo, a Constituição retomou e ordenou uma série de questões educacionais defendidas pelos pioneiros e esquecidas por diversas décadas por decisões políticas, motivadas por vários aspectos de ordem interna e externa.

Quando se examinam as prerrogativas e as problemáticas educacionais concretizadas no PNE de 1962, nota-se que muitas delas configuram, de certo modo, a concepção, as dimensões e as perspectivas educacionais perseguidas e idealizadas pelas correntes progressistas de 1932, ressalvadas – obviamente – certas peculiaridades do momento sociopolítico de cada período.

Situação semelhante ocorre na prescrição do Plano de 2001-2010, conforme se verifica nas suas diretrizes, objetivos e metas. Essa constatação nos induz a fazer algumas reflexões acerca de possíveis razões que levam a tal acontecimento: i) os problemas educacionais suscitados pelos "pioneiros", em grande parte, ainda que com dimensões e ajustes da época, continuaram presentes em 1962 e chegaram até 2001; ii) os problemas políticos, econômicos e sociais, entre outros aspectos de tal ordem e natureza, que compõem o quadro da sociedade brasileira não sofreram modificações significativas até os momentos referidos; portanto, influenciaram o planejamento do Plano; iii) existem dimensões do Plano imaginado na década de 1930, que, dentro de certo princípio lógico, tendem mesmo a se perpetuar e se materializar nos planos a qualquer tempo; iv) dentro de uma perspectiva de política e gestão educacional voltada para à qualidade, nos seus variados aspectos, a opção pela implementação de plano inspirado no idealizado em 1932, conjunturalmente, é tida como uma escolha acertada.

Por esse olhar, pode-se inferir que muitas das questões educacionais que figuravam no Brasil em décadas e até séculos passados seguem presentes de alguma forma, quando não totalmente inalteradas nos seios dos sistemas de ensino do Brasil. A Constituição do Brasil materializou essa percepção quando, em seu art. 214, determinou:

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos

> níveis e à integração das ações do poder Público que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho (BRASIL, 1988a, art. 214)

Por força da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, o Art. 214 teve sua redação alterada, porém, os seus quatro macro-objetivos estabelecidos na redação inicial ficaram mantidos, integralmente. Assim, a alteração ocorreu, exclusivamente, no seu *caput* que passou a ter a seguinte redação:

> 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: I - erradicação do analfabetismo [...] IV - formação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 214).

A expressão decenal e outros trechos ou palavras acrescentadas a esse artigo não tem nada de original; apenas reafirmam as dimensões de PNE projetadas pelos próprios preceitos constitucionais originais, estes que foram ordenadores, fundamentadores e/ou inspiradores de outras bases legais construídas para reger a educação nacional. A rigor, no início da década de 1990, a ideia de plano decenal saiu da concepção teórica para a dimensão prática, ainda que não tenha havido a implementação efetiva de planos decenais no Brasil.

Nessa direção, o Ministério da Educação cumprindo compromissos assumidos na Conferência de Educação para Todos, ocorrida em 1990 (de 5 a 9 de março), em Jomtien (Tailândia) elaborou com a participação dos estados o Plano Decenal de Educação para Todos. O PNE aprovado em 2001 reafirmou essa ideia de plano decenal. A elaboração de planos dos estados, Distrito Federal e munícipios quando era orientada pelo MEC até o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tinha caráter e perspectiva decenal, que praticamente mudou com o lançamento do PDE.

Assim, embora a proposta do novo PNE (Projeto de Lei 8035/2010) seja apresentada numa perspectiva de planos decenais, por enquanto se mantem – via PAR – a política ordenada sem um planejamento estratégico de longo prazo e estabelecida, sobretudo na perspectiva do governo federal de forma verticalizada. Com esse retrocesso, a gestão deixou de olhar para objetivamente para o processo e passou a focar mais no resultado de algumas ações pensadas a partir da concepção unilateral do governo, ou dos governos quando se pensa

nos demais entes federados.

Considerando o período histórico estudado nesta pesquisa, nota-se que parte dos governantes denominou plano nacional ações específicas de seus governos. Assim, planos de alcances limitados e específicos – fortemente ligados ao setor produtivo –, como foram os planos setoriais, planos de metas e outros, eram [ainda são] proclamados como Plano Nacional. Das leituras e análises de alguns desses ditos planos/planejamentos estratégicos, em quase a totalidade, o tratamento das questões educacionais, quando se fez, é superficial e muito aquém do necessário. Em tais perspectivas, até mesmo os plano proclamados como Plano Nacional de Educação, certamente por terem sido desenvolvidos sob a tutela do executivo, não se verifica uma discussão objetiva da problemática da educação, contextualizada à luz da sua realidade.

Os gargalos educacionais de diversas ordens e naturezas, ignorados ou invisíveis pela falta de planejamento de longo prazo (Plano), demandam um conjunto de ações objetivas e integradas que precisam ser implementadas articuladamente pelos entes e agentes públicos, com a participação e colaboração da sociedade civil. Um efetivo Plano nacional requer soluções práticas, efetivas e permanentes – questões que não se percebeu historicamente no Brasil, inclusive na atualidade. Não se pode pensar em qualidade educacional com discussão setorial, restrito a determinado período ou na perspectiva do governante e/ou governança (assunto tratado no Capítulo 2).

Até quando o Brasil seguirá substituindo o planejamento estratégico da área educacional consignado pelo PNE dos Pioneiros de 1932, por planos governamentais caracterizados por ações desordenadas de interesse dos governantes? É urgente e necessário que se compreenda as dimensões do planejamento estratégico, tal qual se apresenta um Plano Nacional de Educação, com vista a torná-lo uma realidade na área educacional.

1.1.2 PNE 2001-2010: aspectos sociopolíticos, base legal e configuração

Com a perspectiva da redemocratização, ocorrido nos primórdios da década de 1980, as correntes educacionais que defendiam concepções mais progressistas e que tiveram suas trajetórias de lutas ancoradas nos ideais do Manifesto de 1932, muitas vezes sufocadas e interrompidas por forças políticas refratárias dominantes, ressurgem nesse período com debates educacionais importantes.

Em tal contexto, destacaram-se as conferências brasileiras de educação[29] ocorridas durante essa década e a de 1990. Uma das consequências desse novo período foi a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a necessidade de um PNE de longo prazo e com força de lei. Resultante do ordenamento constitucional, durante a década de 1990 vários acontecimentos sacudiram a agenda social, e, neste contexto, a questão educacional também foi muito mexida.

Em março de 1990, o Brasil participou da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia. Dessa conferência resultaram posições consensuais, sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que constituiu as bases dos planos decenais de educação. Neste contexto, cabe reiterar que em 1993 o governo brasileiro, reassumindo seus compromissos afirmados na mencionada Conferência, expressou-se no Plano Decenal de Educação para Todos, com o objetivo de "assegurar, até 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea" (BRASIL, 1993, p. 12).

Com efeito, nessa década, outros acontecimentos educacionais eclodiram no país. Destacam-se os Congressos Nacionais de Educação (Coned)[30] e a Conferência Nacional de Educação para Todos[31]. Surge aí, certamente, uma das bases matriciais daquele PNE apresentado ao país, em janeiro de 2001, instituído pela Lei nº 10.172, do qual esse projeto pretende fazer uma análise de questões que o influenciaram na trajetória de sua implementação na União. Essa perspectiva se confirma no final da década em questão, quando duas propostas de Plano Nacional de Educação se apresentam no cenário político e educacional: "uma advinda da sociedade brasileira e outra nascida no executivo chegam ao Congresso Nacional com a distância de um mês e, nesse panorama, entram em disputa a partir de concepções diferenciadas de educação" (CURY, 2009, p. 7).

Pode-se afirmar que Planos de várias versões e concepções foram apresentados na trajetória da política de educação brasileira. Todavia, somente após mais de um século da Proclamação da República (1889) e aproximadamente 70 anos do Manifesto de 1932 é que

---

[29] Foram seis as Conferências Brasileiras de Educação (CBE) realizadas na década de 1980. A I CBE aconteceu já em 1980 em São Paulo/SP; a II foi em Belo Horizonte/MG, realizada em 1982; a III ocorreu em 1985, na cidade de Niterói/RJ; a IV foi em Goiânia/GO, em 1986; a cidade de Brasília/DF sediou a V Conferência em 1988. A VI CBE ocorreu em 1991, também na cidade de São Paulo/SP.

[30] O I e o II Coneds ocorreram, respectivamente, em 1996 e 1997, na cidade de Belo Horizonte/MG; o III Coned ocorreu na cidade de Porto Alegre/RS, em 1999; o IV foi realizado em 2003 na cidade de São Paulo/SP. A cidade de Recife/PE, em 2004, sediou o V Coned.

[31] Conferência Nacional realizada no período de 29 de agosto a 2 de setembro de 1994, tendo sido precedidas de conferências estaduais e municipais.

surge e se aprova um PNE, detentor de prerrogativas jurídico-administrativas estruturais e estruturantes peculiares, designado para vigência de 2001-2010. Esse Plano, foi configurado como instrumento capaz de promover mudanças significativas na estrutura da educação nacional em todos os níveis e modalidades, a partir da implementação e consecução de suas diretrizes, objetivos e metas. O referido PNE foi materializado como um planejamento de longo prazo (decenal), ancorado em várias leis, com caráter nacional.

Portanto, apresentava grande potencial de articular-se com os planos dos estados e municípios. Enquanto regimentalmente assemelhava-se ao plano de 1962, do ponto de vista de concepção, tinha aproximação maior com o Plano pensado pelos Pioneiros, desmerecido por não ter sido materializado na CF de 1934. Antes da sua aprovação, porém, conforme registros assentados em diversas fontes pesquisadas e registros oficiais[32], a proposta de PNE 2001-2010 concebida pelo executivo do governo da época seguiu apensada à primeira proposta e dava ênfase aos aspectos da Lei nº 9.394/96 (LDB), que reforçavam as políticas de governo do momento. Sobre essa questão, Gracindo (2009, p. 2) esclarece "que no jogo de forças políticas que ocorreu no seio do legislativo federal, o PNE do governo, com incorporação de contribuições do PNE da 'sociedade', saiu vencedor".

Apesar da dita supremacia da proposta do poder executivo a qual se configura como tendência histórica na política brasileira quando se trata de matéria da relevância de uma PNE, não resta dúvida que – dadas as prerrogativas de representação social que o Congresso Nacional detêm, com a aprovação da Lei n° 10.172, em 9 de janeiro de 2001, nas duas casas legislativas – o novo PNE caracterizou-se como política de Estado, devendo ser considerado base para os futuros planos das diversas instâncias do poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Ele tornou-se, portanto, o plano da sociedade, ainda que tenha desagradado diversos agentes e setores sociais ligados ao campo educacional. Didonet (2005, p. 17) ressalta que a "maioria dos leitores desse Plano não havia nascido quando os líderes de um movimento educacional muito importante na história do Brasil perceberam a necessidade desse documento". Para esse autor, os pioneiros:

> [...] certamente, não suspeitavam que duas gerações de brasileiros seriam educadas ainda sem diretrizes de um processo educacional planejado [...]

[32] i) Lei nº 10.172, que instituiu o PNE de 2001-2010 (BRASIL, 2001); ii) BRASIL, 2004, 2006 – Relatórios de avaliação do PNE produzidos pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (CDI); iii) BRASIL, 2011: O Legislativo e a Sociedade construindo o novo Plano Nacional. CDI da Câmara; iv) BRASIL, 2007: Documento Norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação (PME).

> passaram-se 68 anos desde o primeiro alerta. No primeiro ano de um novo século surge a resposta. Mas os "*pioneiros*" não falaram em vão, pois, dois anos mais tarde, um documento mais importante do que o Manifesto retomou a ideia: a própria Constituição brasileira de 1934. (DIDONET, 2005, p. 17).

Cabe ressaltar que "a resposta que surgiu no primeiro ano de um novo século", aludida no destaque do autor referido, é exatamente o PNE da primeira década do Século XXI, aprovado por força da Lei nº 10.172/01, que sem dúvida materializou muitos aspectos do Plano idealizado em 1932, ainda que se reconheçam suas limitações. Refletidas essas questões, pode-se inferir que o referido apresentado à sociedade brasileira, parecia predestinado a resolver mazelas históricas da educação e – quiçá – de outras áreas sociais brasileiras.

Materializado diante de um cenário educacional extremamente desfavorável e de sistemas educacionais ainda reféns dos velhos paradigmas, tinha por missão – inferidas em suas proposições (diretrizes, objetivos e metas) – iniciar um processo de reversão das conhecidas e adversas condições educacionais. No geral, o PNE de 2001-2010, embora apresente similaridades com outros planos – teve o privilégio de ter sido o primeiro construído sob e na perspectiva de uma gestão democrática, preconizada à guisa da Constituição de 1988 e da LDB (1996).

Uma vez que foi constituído e aprovado sob a égide de uma lei federal (10.172/01), o Plano de 2001-2010 tinha prerrogativas e competências jurídico-administrativas inexistentes em planos anteriores. Este estatuto lhe dava capacidade de oferecer estabilidade às políticas educacionais para além da gestão de um determinado governo. Em síntese, estava afirmado como projeto de educação de Estado e, portanto, superior às contingências dos projetos ideologizados dos governantes. Tal Plano constituiu-se de diretrizes, objetivos e metas, para todos os níveis e modalidades de ensino que deveriam ser implementados, em todo o país, a partir de estratégias e ações pré-definidas a serem articuladas com os sistemas de ensino nas diferentes unidades federativas e nas variadas estruturas educacionais. Isso, de certo modo, o inseria em um contexto de novas perspectivas de gestão, potencialmente capazes de aprimorar e qualificar os processos educacionais, nos diferentes sistemas e níveis de ensino. De acordo com a Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001 que aprovou o PNE, este teria vigência para a década compreendida entre 2001-2010.

O Plano era decenal e, dentre tantas questões que o caracterizam, previa mecanismos de acompanhamentos e avaliação durante sua execução e sinalizava a possibilidade de

adaptações de acordo com as realidades que fossem surgindo, desde que mediadas e fundamentadas na perspectiva da própria lei que o constituiu ou com fundamentos nas suas bases centrais de sustentação legal, especialmente: CF/1988 e LDB/1996. Com base no exposto, importa registrar que a legislação educacional é um dos instrumentos essenciais ao norteamento e orientação das políticas públicas de educação proclamada com a redemocratização.

Assim, conhecer esse complexo instrumento torna-se quase uma obrigação para o entendimento da problemática estudada nesta pesquisa. Nessa direção, esse tópico aborda os marcos legais do plano de 2001-2010 prescritos na CF/1988, na LDB/1996, que estabeleceu as diretrizes da educação do país, e na própria Lei nº 10.172/01, que instituiu o referido plano.

Para contemplar os objetivos deste estudado, priorizam-se as prescrições que têm interfaces diretas com a problemática da implementação do PNE. As questões relacionadas à gestão democrática e as questões federativas também têm atenção especial, tendo em vista que elas precisam ser compreendidas em função das suas significações no processo de formulação e execução das políticas públicas de educação, nas quais se insere a implementação de um plano de educação da natureza desse estudado. Em suma, esse tópico apresenta reflexões dos dispositivos da legislação educacional, com foco nos processos que envolvem a trajetória do Plano de 2001-2010.

Feitas essas considerações, passa-se a explicitar outros dispositivos constituídos na legislação educacional ligados ao PNE. No âmbito da CF de 1988, destacam-se ainda os seguintes dispositivos legais: o parágrafo único do art. 23 (Emenda Constitucional nº 53); art. 24 (inciso IX); art. 25, § 1º (limites federativos); art. 29 (*caput*); art. 32 (*caput* e § 1º); arts. 34 e 35 (com respectivos incisos); art. 205 (*caput*); art. 206 (seus incisos); art. 207; art. 208 (destaque para o inciso I); e arts. 209 e 210. Esses artigos estabelecem os direcionamentos fundamentais da organização educacional e dos diversos processos que a configuram dentro dos contextos sociopolíticos, entre outros meios.

Ainda no contexto da CF/1988, os artigos 211, 212, 213 e 214 também dizem respeito às questões da educação e do PNE. Destes, destacam-se os artigos 211 e o 214[33]. Este último, conforme registro, incorpora o Plano Nacional de Educação como plano de Estado, devendo ter como um dos objetivos a criação do regime de colaboração. Conforme se percebe, além de

[33] 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 [...] por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam [...]".

predefinir algumas características do Plano, esse dispositivo já aponta a necessidade da criação de um mecanismo que dê sustentação à implementação do Plano e ao mesmo tempo seja sustentado por ele.

Por sua vez, o art. 211 estabelece que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (BRASIL, 1988). Aqui cabe salientar que o art. 23, parágrafo único, ordena fixar em lei complementar as normas à cooperação entre os entes federados. Neste contexto, a Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006), no art. 1º, altera os artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 e 60 das formas originais da CF de 1988. Note-se que após ser alterado pela EC nº 53, o art. 23, parágrafo único, da CF, por exemplo, passou a ter outra redação: "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.". Cabe destacar ainda o art. 30, inciso VI[34], e o art. 206, incisos V e VIII. Os incisos do art. 206 tratam das questões do plano de carreira e dos aspectos da valorização dos profissionais de educação e do piso nacional para o magistério da Educação Básica. Já o artigo 212 fixa:

> 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. [...] Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação. (BRASIL, 1988).

Ainda quanto às mudanças constitucionais ordenadas pelo art. 2º da EC nº 53/09, importa registrar o estabelecido no inciso II, do art. 60. Tal dispositivo orienta para que sejam observadas as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação e as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da CF/88. Em síntese, esses incisos referem-se às questões ligadas especialmente aos recursos e ao financiamento da educação, como as regras que estabelecem os limites mínimos que os entes federados – União, estados e municípios – devem aplicar à educação.

Tais dispositivos também subscrevem outras questões específicas que têm interfaces com o financiamento, por exemplo, certos aspectos ligados a determinados níveis e

[34] Art. 30, inciso VI: "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental".

modalidades de ensino. Outra referência direta ao PNE do art. 208 é a prescrição da alínea "c"[35] do inciso III. O art. 211 da CF estabelece a distribuição de competências, por níveis de educação, entre os entes, considerando seus respectivos sistemas de ensino, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional.

Registre-se que as especificações desse artigo são complementadas pelo disposto no parágrafo único do art. 23, embora este dispositivo ainda não tenha sido regulamentado até esse momento. Esse fato, talvez, tenha dificultado o efetivo regime de colaboração entre os entes federados. Todas essas questões estão diretamente vinculadas, ao menos, a uma das fases que compreenderam os processos inerentes à trajetória do Plano Nacional de Educação de 2001-2010.

O PNE de 2001 se tornou uma obrigação legal, estabelecida, primeiramente, na Constituição e, posteriormente, nos artigos 9º e 87 da LDB e ainda no art. 2º da própria Lei nº 10.172/01. A partir da LDB, a União ficou obrigada a encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, a proposta de PNE que já estava referendado no art. 214 da CF de 1988.

Assim, de acordo com Brasil (1996), o art. 87 da Lei nº 9.394/96 estabelece: "É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei" (BRASIL, 1996, p. 12). No parágrafo primeiro[36], desse referido dispositivo, a União ficou obrigada a encaminhar ao Poder Legislativo Federal o PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a "Declaração Mundial sobre Educação para Todos".

A Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), inegavelmente, teve papel significativo para o PNE de 2001. Prova disso é que alguns dos seus dispositivos, sobretudo os artigos 8, 9, 10 e 11, foram incorporados praticamente na íntegra na Lei nº 10.172/01, que o instituiu. O art. 8º da LDB, segundo Brasil (1996), expressa que "a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino". De acordo com o Parecer Nº 300/2000 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 06 de outubro de 2000, sistemas de ensino são definidos como:

---

35 Art. 60, inciso III, alínea c: "os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos [...] da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação (CF 1998).".

36 § 1º 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.

> Conjuntos de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializaram em instituições. Órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigente [sic]. Os municípios, pela constituição de 1988, são sistemas de ensino. (BRASIL, 2000, p. 13).

Não obstante ao destaque, no art. 9º, de acordo com Brasil (1996), a LDB determinou:

> A União incumbir-se-á de:
>
> I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
>
> II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
>
> III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados […] aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino. (BRASIL, 1996, art. 9º)

O inciso IV prescreve: "estabelecer, em colaboração com os Estados [...] e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio"; e no inciso V: "coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação". O inciso VI desse artigo, que trata de avaliação escolar, com suas alterações, além de nortear diretrizes, objetivos e metas do PNE, no momento da aprovação do Plano, exerceu forte influência nas suas demais fases, que compreendem o seu processo de implementação, dada a importância da avaliação escolar no contexto educacional.

Outras prerrogativas importantes que também nortearam as diretrizes e os objetivos do PNE de 2001 são aquelas constantes do art. 10 da LDB. O inciso I do *caput* do referido artigo estabelece que "os Estados incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino". No inciso III, determina que "cabe aos estados elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios".

Adiante, o parágrafo único prescreve: "Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios". Nessa direção, o art. 11, no inciso I, estabelece: "os municípios incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados". No entanto, o fato de a CF/1988 e a LDB/1996 estabelecerem competências próprias na educação aos entes federados não significa que esse ordenamento os tenha tornado independentes nem isolados entre si, pois essas mesmas legislações preceituam que esses entes sejam articulados pelos mesmos dois princípios

basilares: o da autonomia e o da colaboração. Esses institutos ainda não estão consolidados no ordenamento jurídico brasileiro, devido aos descompassos da educacional brasileira provocados por interesses políticos predominantes historicamente.

Os primeiros passos foram dados na CF/1934, porém os avanços significativos foram materializados somente a partir da CF/1988 e consequentemente nas legislações educacionais dela decorrentes. Não obstante ao dito, embora esses citados artigos prescrevam parte das competências dos sistemas de ensino, há necessidade de ajustamento para tornarem-se mais pragmáticas, algo que foi vislumbrado a partir da aprovação do Plano preconizado pela CF e, consequentemente, pela própria LDB. O entendimento dos dispositivos relacionados ao PNE consignados nas legislações referidas e ainda o conhecimento e aplicação correta dos ordenamentos preconizados na lei que aprovou o PNE (10.172/2001) são questões fundamentais para o sucesso do Plano.

Nessa direção, o desenvolvimento desse estudo perpassou pela compreensão das dimensões e aspectos do Plano estudado buscando debater questões que, às vezes, não são percebidas. O exercício comparativo do cumprimento (ações realizadas objetivamente) e descumprimento (ações não realizadas ou realizadas de forma insuficiente/inadequada) das metas estabelecidas para os órgãos e agentes públicos, especialmente da esfera da união, diretamente responsáveis pela formulação e execução das políticas de educação se faz necessário ao entendimento do PNE e, consequentemente, para a compreensão com mais propriedade dos fatores que o influenciaram sua implementação. O texto do Plano aprovado em 2001 contém seis partes, divididas em Capítulos e Seções. Tal disposição reflete a estrutura organizacional da educação brasileira ordenada pela LBD, materializada na Lei nº 9.394/96. O referido PNE compunha-se de seis partes:

- introdução, com os registros históricos, os objetivos e as prioridades do PNE;
- níveis de ensino – que tratam da Educação Básica (Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e da Educação Superior;
- modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena);
- magistério da Educação Básica – Formação de Professores e Valorização do Magistério;
- financiamento e gestão;
- acompanhamento e avaliação do Plano.

O Plano estabeleceu 295 metas distribuídas pelos dois níveis de ensino e modalidades educacionais anteriormente referidos, entre as quais existem aquelas estabelecidas para o financiamento e a gestão da educação superior. Em tópicos distintos, são indicados objetivos e metas para a formação dos professores e a valorização do magistério, para o financiamento e a gestão da Educação Básica e para o acompanhamento e a avaliação do próprio plano. O *caput* do art. 1º da Lei nº 10.172/01, segundo Brasil (2001), estabeleceu que sua duração seria de 10 (dez) anos. O art. 2º determinou que "os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no PNE, elaborar seus planos decenais correspondentes". Neste aspecto, cabe refletir se a União cumpriu o seu papel no sentido de fazer valer o consignado nos dispositivos apresentados. Será que houve planejamento das ações políticas dos governos com base no PNE, considerando seus dez anos de existência? O MEC induziu, efetivamente, os entes federais a constituírem seus planos com base no PNE de 2001, conforme previu a Lei?

O art. 3º da Lei do Plano estabelece: "A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação". No § 2º, a primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções (BRASIL, 2001, p. 11). Nesse aspecto esse estudo buscou analisar em quais momentos e de que forma foram feitas essas avaliações no âmbito da União. Nesse contexto cabe atentar com o que ocorreu com o processo de avaliação do Plano a partir do PDE, especialmente.

O art. 4º profere: "A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação". Em complemento, o art. 5º menciona 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". O art. 6º estabeleceu que "Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação".

Dentre tantas questões que perpassam a União, a lei de criação do PNE em questão considerou a importância do MEC, dos seus órgãos vinculados e de outros órgãos como indutores, avaliadores do macro processo de execução do PNE. Assim, em consonância com as atribuições previstas na CF/1988 e LDB/1996, além de estabelecer ações específicas a àquele ministério, determinou ao Congresso Nacional incumbências relevantes, tais como: i) art. 3º, § 1º: "acompanhar, por intermédio das Comissões de Educação das duas Casas, a

execução do PNE"; ii) art. 6º "empenhar-se, como integrante dos poderes públicos, na divulgação do PNE e da progressiva realização de suas metas".

No tocante ao CNE, os decretos que o regeram historicamente lhe atribuíram atribuições e responsabilidades específicas nas diversas fases que compreendem a implementação do PNE. Tais prerrogativas estão explicitadas no Decreto nº 19.850, de 11/04/1931, na Lei nº 4.024, de 20/12/1961 e, no decreto 9.131,de 25/11/1995 que atualmente rege o Conselho Nacional de Educação. A propósito, cabe ressaltar que esse decreto avança quando transforma o referido órgão em um colegiado, mas, contraditoriamente, configurou um retrocesso ao torna-lo dependente do Ministério da Educação no campo jurídico-administrativo. Em tal situação, especialmente em função da conjuntura política do país, o órgão que teria a finalidade de colaborar na formulação da política nacional de educação e exercer atribuições normativas e deliberativas de Estado passou a ser basicamente um órgão de assessoramento do MEC.

Complementado o apresentado, frisa-se que a CF/1988 apresenta um sistema de repartição de competências e de atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo brasileiro. A observância dessas questões, além do dever legal a ser cumprido, pressupõe um meio articulado de ações que torna mais favorável a perspectiva de atingimento das metas educacionais estabelecidas. Para Cury (2009), falta uma Lei que garanta a educação escolar apontada na Constituição como o primeiro dos direitos sociais. Ao fazer essa menção ele destaca o Art. 6º da referida lei. Não obstante, o autor esclarece que "não basta a judicialização e a exigibilidade por parte dos interessados quando há omissão na oferta de uma educação escolar de qualidade" (p. 32).

Parecendo alertar para uma necessidade educacional, o referido autor pondera que é preciso uma Lei de Responsabilidade Educacional, acrescentando que a base de uma Lei de Responsabilidade Educacional é a ética, que segundo destaca o autor está claramente posta no art. 37 da Constituição. Fazendo referência ao texto do PNE, especificamente ao sexto capítulo da Lei nº 10.172/01, denominado Acompanhamento e Avaliação do PNE, Cury (2010), menciona: "esse capítulo é muito interessante, e vale a pena reproduzir trechos seus" (p. 21-22). Um dos trechos do Capítulo VI da lei do PNE, destacado por Cury, prescreve:

> Um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe dêem [sic] segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. Adaptações e medidas corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo dependerão de um bom acompanhamento e de uma constante

> avaliação de percurso. Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas. (BRASIL, 2002, p. 141).

De fato, esse capítulo do PNE trata de questões fundamentais ao sucesso de uma política pública, como são o acompanhamento e a avaliação. O texto aponta possíveis caminhos e meios de reformulação do plano que deveriam ocorrer ao longo do tempo, de acordo com as exigências que se materializassem. Há uma sinalização pela democratização, que conduza o processo de forma compartilhada, descentralizada e articulada à gestão educacional entres os entes e os sistemas educacionais. Percebe-se que o Plano, no lugar de indicar fórmulas fechadas de implementação da política educacional, propunha uma integração harmoniosa, dialogada com a sociedade. Para que isso ocorra, é necessário que

> A implementação e o desenvolvimento desse conjunto precisam de uma coordenação em âmbito nacional, de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação (BRASIL, 2001, p. 141).

Registra-se também que ao MEC, de acordo com Brasil (2001, p. 141), "cabe um importante papel indutor e de cooperação técnica e financeira [...] Há muitas ações cuja iniciativa cabe à União, mais especificamente ao Poder Executivo Federal". Ainda segundo essa fonte, a referida prerrogativa tem por finalidade "corrigir acentuadas diferenças regionais, elevando a qualidade geral da educação no país". Naturalmente, fica subentendido que ao designar essa responsabilidade maior ao Executivo Federal tinha-se em mente que as condições políticas, jurídicas, administrativas, financeiras da União eram [continuam sendo] as mais favoráveis. Essa reflexão aponta à construção de um sistema nacional de educação, articulado com os sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, de acordo com os princípios explicitados no art. 206 da CF/1988. Ainda com relação às ações empreendidas para a efetivação do processo de elaboração e aprovação do PNE, cabe salientar que na "Exposição de Motivos" do documento propositivo do PNE, encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação, de acordo com Brasil (2001), o MEC destaca que o Plano teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal:

> A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e de Bases da Educação Nacional, de 1996 e Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos. [...] Além deste, os documentos resultantes da ampla mobilização regional e nacional [...] da Unesco constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED [sic] e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME [sic]. Os projetos foram distribuídos às Comissões de Educação, Cultura [...] de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e de Redação. Na primeira, é relator [sic] o Deputado Nelson Marchezan. (BRASIL, 1998, p. 13-14).

À luz desse contexto, Didonet (2005) afirma que o Plano Nacional de Educação de 2001-2010 entra na história da educação brasileira com seis qualificações que o distinguem de todos os outros já elaborados:

> a) o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso nacional [sic], portanto tem força de lei; b) cumpre um mandato constitucional (art. 214 da Constituição Federal de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), art. 87, 1º; c) fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, o que garante continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década; d) contempla todos os níveis e modalidades de educação e os âmbitos da produção de aprendizagens, da gestão, do financiamento e da avaliação; e) envolve o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução e; f) chama a sociedade para acompanhar e controlar a sua execução. (DIDONET, 2006, p. 11).

Quando fez essa análise, Didonet (2005, p. 11) fez um alerta: "Só esperamos que os vetos do Executivo não o transformem em mais uma oportunidade perdida pra fazer aquilo que já deveríamos ter realizado há muito tempo". Hoje podemos concluir que o referido autor anteviu claramente o destino que teria o PNE aprovado pela Lei nº 10.172/01, que deveria ter vigência até 2010. Ressalte-se que eram objetivos desse plano, em síntese, de acordo com Brasil (2001): i) a elevação global do nível de escolaridade da população; ii) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; iii) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e iv) a democratização da gestão do ensino, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Considerando o seu caráter decenal, regimentalmente, tinha vigência até nove de janeiro de 2011, porém, do ponto de vista prático, a referida vigência não foi levada em consideração. As explicações e os

motivos [talvez desculpas] apresentados para justificar a não implementação e, consequentemente, o não cumprimento dos objetivos e das metas do Plano precisam ser compreendidos à luz dos contextos sociopolíticos, econômicos e culturais, os quais historicamente estão em constantes movimentos. Nesse aspecto, deve-se considerar que:

> [...] a história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas do papel do Estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e da lógica de gestão e organização. Perpassam por essas concepções os embates entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado[37], distintas visões de planejamento, bem como as discussões sobre proposições e materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação. (DOURADO, 2011, p. 17).

O destaque apresentado alerta sobre a dicotomia da relação público-privado já predominante tanto nos momentos iniciais do plano quanto em toda sua trajetória configurada historicamente. Vias de regras, essas distintas correntes ideológicas – naturalmente em razão de postularem concepções diferentes de sociedade e o conjunto de princípios, regras, valores que a consagram – frequentemente defenderam – e ainda defendem – posições contrárias nas principais matérias educacionais. A falta de consenso, em muitos momentos, e a predominância das vontades de quem tem mais força política (hegemonicamente tem sido a corrente do capital privado) têm contribuído para que as mazelas educacionais se perpetuem.

Este capítulo apresentou alguns antecedentes e a base legal do PNE. Das questões expostas várias são rediscutidas, com outro enfoque, no Capítulo 2 (trata do processo de implementação do PNE 2001-2010) e no Capítulo 4 (analisa especificamente os elementos que influenciaram a implementação). Essas questões ressurgem porque: i) são e tratam de aspectos que entrelaçam as questões do financiamento e da gestão democrática; ii) norteiam e evidenciam interfaces entres diversas questões da implementação do PNE e da política educacional (financiamento, qualidade de gestão, planejamento, monitoramento, avaliação e controle; iii) estabelecem as bases e as fundamentações políticas e jurídico-administrativas do PNE e da educação; iv) situam e/ou ordenam os embates entre sociedade, governo e setores ligados a implementação do PNE nas suas diversas fases consideradas; vi) sinalizam o potencial do Plano à qualidade da educação e alertam quanto à necessidade de permanente vigilância e cooperação da sociedade para o cumprimento e /ou avanços das metas; vii) aponta a necessidade do controle social nas ações dos governos, especialmente com o PNE.

---

[37] Segundo Dourado (2008, p. 281), a temática pública privada na agenda da educação brasileira tem sido historicamente "intercortada por argumentos os mais diversos, como defesa da educação pública estatal, argumentos ético-políticos de defesa da liberdade de ensino, pluralismo ideológico, dentre outros [...]".

CAPÍTULO 2 – DIMENSÕES, PERSPECTIVAS E CONTROVÉRSIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010 NA UNIÃO

Este capítulo discute aspectos controversos e impasses na implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, na esfera da União. Com base nos marcos legais do Plano, a abordagem tem como foco as ações realizadas ou não por órgãos responsáveis pelo PNE, na esfera da União, especialmente o Ministério da Educação (MEC). No contexto, os aspectos de governança, as questões da gestão democrática da educação e suas interfaces com a execução do PNE – financiamento, sistema de ensino e regime de colaboração – são analisados na dimensão do federalismo brasileiro propugnado na Constituição Federal (CF) de 1988.

As questões são mediadas com algumas perspectivas, ações, experiências e lições inerentes ou que emergiram no processo, como: i) vetos às metas orçamentárias do Plano; ii) avaliações oficiais do plano; iii) ações do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE, do MEC; e iv) implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

2.1 Implementação do Plano Nacional de Educação na União: questões político-administrativas e governança

Pode-se dizer que a implementação efetiva do PNE 2001-2010 nas perspectivas dos marcos legais estava predestinada a suprir, dentro de certos limites, defasagens educacionais profundas originárias do processo histórico da educação brasileira. Tinha por horizonte contribuir para a promoção do saber das novas gerações, de forma harmônica com princípios e valores sociais e humanos cunhados na CF de 1988. Para tanto, as diretrizes, os objetivos e as metas do Plano buscavam garantir ao cidadão brasileiro a possibilidade de uma educação plena, concretizada em termos de qualidade de vida que se materializa com a garantia de vários direitos como saúde, alimentação, transporte e lazer.

Nessa perspectiva, a Lei nº 10.172/01, que aprovou o destacado PNE da primeira década do Século XXI, previu que o seu processo de implementação deveria contar com fortes aliados ligados à questão da educação: governo, órgãos públicos, associações, movimentos, igreja, empresas, entres outras instituições que compõem a sociedade civil. À luz dessas prerrogativas, pode-se considerar que o Plano alertava sobre as responsabilidades individuais e coletivas de diversos atores para que as mudanças conjunturais preconizadas

ocorressem. Para Martins (2011, p. 28), "a efetiva participação dos entes subnacionais autônomos ou desvirtuamento pelo abuso de meios por parte do poder central soberano parecem delinear campos [...] de federalismo cooperativo autoritário ou democrático". Nesse aspecto, aquele autor acrescenta:

> Cabe ao desenho federativo estabelecer procedimentos para que os conflitos sejam solucionados democraticamente e em consonância com os valores federativos como a equalização. Esse é um elemento central para que se atinja o equilíbrio federativo – que não é estático, mas constitui um processo de negociação permanente. A constituição brasileira adotou o federalismo cooperativo, na medida em que traçou competências concorrentes e comuns. O marco institucional não produz a cooperação por si só – esta depende da ação dos envolvidos. (MARTINS, 2011, p. 30).

As questões destacadas anteriormente – posicionamentos comuns de vários autores e especialistas consultados nesta pesquisa – têm relação direta com o processo de implementação do PNE 2001-2010. Elas englobam aspectos de ordem/natureza jurídica, política, socioeconômica, institucional, administrativo e operacional, quando sinalizam procedimentos necessários ou inerentes ao referido processo. Nessa direção, é possível entender que o sucesso ou insucesso do PNE tem relação ou dependência com a forma de gestão empreendida, recursos existentes, tipo de avaliação e monitoramento aplicados nas ações desencadeadas, entre outros. Esses aspectos estão associados às conjunturas políticas, institucionais e, em um campo maior, à estrutura social e outras condições materiais pré-existentes, que surgem, desenvolvem ou se modificam constantemente em uma sociedade que está sempre em movimento.

Por essa linha, acredita-se que as formas e as condições estruturais e estruturantes do Estado e do governo, tendentes a caracterizarem o nível e/ou imprimirem modelo de gestão educacional, somadas às prescrições legais estabelecidas, aos níveis socioeconômicos, e às disputas educacionais hegemônicas, tudo importa no momento da implementação. Não obstante, numa perspectiva de gestão democrática, quanto mais acertadas as escolhas e mais efetivas forem suas aplicações, naturalmente maior será a probabilidade de consecução de um Plano, considerando o seu conjunto de metas.

Nessa perspectiva, a participação consciente e efetiva do conjunto da sociedade, especialmente aqueles ligados à questão, é condição imprescindível ao processo. Destarte, embora considerando que os influenciadores da execução do PNE sejam diversos, vale lembrar que os potenciais elementos são originários ou consequentes de uma gestão, a partir das suas opções e decisões político-governamentais ordenadas, muitas vezes sem o devido

planejamento.

Com base nas competências e responsabilidades legalmente constituídas, entende-se que a partir das determinações prescritas na base legal do PNE, caberia à União, por exemplo, a criação imediata de uma coordenação nacional permanente para acompanhamento e avaliação do plano. Este trabalho, de acordo com o prescrito, deveria ser articulado com os estados, o Distrito Federal, os municípios e também com a sociedade civil.

Essas questões, entre tantas outras correlatas, precisam ser consideradas como fatores que inibiram o cumprimento das metas do PNE de 2001-2010 e, consequentemente, influenciaram a sua implementação efetiva, tema que será analisado e debatido mais especificamente no Capítulo 4. Cury (2010, p. 19-20) pondera que o PNE, na condição de lei nacional, "deve estabelecer as normas gerais e, ao mesmo tempo, atender ao art. 214 à luz seja do parágrafo único do art. 23, seja do regime de colaboração entre os entes federativos estabelecidos no art. 211 da Constituição". Neste sentido, aquele autor acrescenta:

> O modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for o caso, impondo limitações tais como os expostos no art. 34. Busca-se, pois, uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo a obter uma harmonia interna. Espera-se, com isso, que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando aos fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição. [...], no caso de Planos Nacionais, consagra a competência exclusiva e, no caso do PNE, a competência privativa do Congresso em elaborar um plano nacional de educação sob a égide do regime de colaboração, a fim de ressalvar as competências próprias de cada ente federativo. Uma primeira iniciativa foi tomada por meio da Portaria MEC 342, de [...] 1989, assinada pelo Min. Carlos Santana [...] publicada no DOU de 29 de maio de 1989. (CURY, 2010, p. 20).

A Portaria nº 342 criou uma "Comissão de Assessoramento Ministerial de Alto Nível" para a formulação de um PNE. Entre as atribuições dessa comissão estava a de realizar audiências nas grandes macrorregiões do país, acolher especialistas e formular recomendações para o plano nacional. Cury (2010) destaca aspectos relevantes da implementação do Plano, como: i) a questão do ordenamento jurídico-administrativo vigente e suas implicações no processo; ii) o planejamento e procedimentos adotados à execução das ações; e iii) as inter-relações e decisões políticas, socioeconômicas, culturais e técnico-administrativas desencadeadas na gestão pública.

Esses aspectos, individual ou conjuntamente, refletem e são refletidos no processo de acordo com a organização do Estado constituído e, dependendo da situação, ocorrem de forma

direta ou indireta, sendo em muitos casos difíceis de serem identificados em razão dos complexos cenários em que se processam as políticas públicas de educação do Brasil.

A complexidade do sistema federativo brasileiro, alinhada à falta de entendimento ou de aplicação objetiva dos seus ordenamentos (motivados interesses e/ou ineficiência técnica dos entes e agentes estatais/governamentais), à ausência de regulamentação adequada, à inexistência de responsabilização, à escassez e/ou utilização (inadequada) de recursos (financeiros e humanos), à falta de organicidade de projetos e ações (descontinuidade), dentre outros aspectos, configuram-se como elementos influenciadores do macroprocesso implementativo do PNE de 2001-2010. Ampliando a reflexão desse contexto, registra-se que:

> Federalismo é o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, *Länder*, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui as funções entre os governos central e regional; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo; e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais. (ANDERSON, 1987, p. 471).

É oportuno reiterar que o sistema federativo consagrado no Brasil pela Constituição Federal de 1988 trouxe relevantes alterações no ordenamento sociopolítico e jurídico administrativo do país. Os preceitos propugnados nessa legislação suscitaram possibilidades de mudanças significativas nos rumos das políticas públicas vindouras, considerando seus variados campos e aspectos. A área educacional – pela importância nos contextos sociais – foi uma das mais afetadas.

Para Oliveira e Santana (2010, p. 9), na estruturação adquirida por esse regime no Brasil, "observa-se uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito". Esses autores ponderam que nos últimos anos assistimos à ampliação da obrigatoriedade da educação. Neste contexto, aqueles autores asseveram que:

> [...] posteriormente o texto constitucional foi alterado primeiro pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que tornou mais precisa a redação da versão original, eliminando uma imprecisão que estendia a obrigatoriedade aos maiores de 14 anos. [...] Mais recentemente, a obrigatoriedade foi alterada por meio da Lei nº 11.114, de 16/05/2005, que estabeleceu o início do ensino fundamental aos seis anos e, em seguida, pela Lei nº 11.274, de 06/02/2006, que estabeleceu o ensino [...] de nove anos. Finalmente, com a Emenda

> Constitucional nº 59, de 11/11/2009, estabeleceu-se a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos, abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio. (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 9).

Dessa maneira, os autores ratificam as mudanças no campo político, jurídico e administrativo da educação brasileira, pelo menos regimentalmente. A relevância atribuída a essas questões pela CF ganhou destaque em dois outros momentos: a) na discussão e aprovação da Lei nº 9.394/96; b) na sistematização dessas políticas no momento da elaboração, aprovação e implementação do PNE de 2001, configurado na Lei nº 10.172/01. Nesse contexto, cabe registrar:

> Foi com a Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, que foi estabelecido por lei o Plano Nacional de Educação, com duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, e de 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 [...] A responsabilidade da elaboração do Plano Nacional de Educação é da União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme preconizado na Lei 9.394, de 1996. (FREITAS; SPINOLA, 2010, p. 67).

Novamente aqui se ratificam os vários aspectos relacionados ao PNE de 2001 consignados a partir da CF. Vê-se também a singular responsabilidade da União com o processo de implementação do Plano, consoante às três principais bases de sustentação legal dos referidos instrumentos (CF de 1988; LDB de 1996 e Lei nº 10.172/01). Partindo da análise conjuntural, que considera corpo e capacidade técnica, logística de gestão, recursos financeiros e humanos, nota-se que a União constitui-se, inegavelmente, como o ente federativo que apresenta mais capacidade para induzir, desencadear e assumir o processo de implementação do PNE.

Com base na legislação, pode-se afirmar que o MEC é o órgão com mais responsabilidade jurídico-administrativa para prover a execução do Plano. O mesmo pode ser verificado quando se trata de capacidade administrativo-operacional para prover as ações. Os preceitos normativos que incumbiram as responsabilidades à União no tocante ao PNE foram constituídos e legitimados na própria União. Assim, considerando um ordenamento lógico, compreende-se que as instituições e os agentes públicos, ao designarem tais obrigações à União, refletiram sobre a capacidade do referido ente para o cumprimento das atribuições que lhe foram designadas. Ademais, considerando que esses atos foram constituídos, ainda que

com reservas, por meio de um processo democrático fundado em atos legais, devem ser entendidos como atos legítimos do Estado brasileiro e, portanto, deveriam ser cumpridos pelos entes e agentes responsáveis constituídos por esse mesmo Estado.

Para Kipnis (2012, p. 93), "já estão disponíveis avaliações sobre o PNE 2001-2010, que apontam para seu fracasso, identificando razões como falhas no processo de elaboração e aprovação [...] falta de vontade política para uma implementação efetiva [...]". Com base na ideia deste autor e na discussão feita ao longo da pesquisa, é razoável supor que as falhas apontadas por ele tenham relação direta com o fato de que os dispositivos legais antes mencionados não tenham sido atendidos adequadamente, de maneira a fortalecer os vínculos federativos.

Do exposto, pode-se dizer que a implementação do PNE 2001-2010, no final do processo, embora tenha ficado aquém do previsto e necessário para o conjunto educacional e tenha ocorrido apenas em alguns momentos de sua trajetória, há evidências de que, em certa medida, caracterizou-se como um processo aberto, propositor e configurador de possibilidades de ações democráticas.

Assim, a implementação do referido Plano, em momentos específicos, promoveu ações políticas e de gestão de caráter democrático compreendidas nas políticas públicas de educação, considerando suas diversas relações. Tal processo iniciou-se em 1997 – fases de discussão e elaboração do projeto – com consultas e participação de diferentes agentes, setores e meios sociais envolvidos com a questão educacional. Nesse momento, registram-se significativas contribuições das organizações acadêmicas, associações profissionais e representantes nacionais dos segmentos da área de educação. Note-se que a LDB de 1996 estabeleceu prazo de um ano para a União (MEC) encaminhar ao Congresso Nacional (CN) a proposta do PNE; todavia, como se sabe, esse prazo não foi respeitado, uma vez que o Plano foi aprovado somente em 2001.

O Plano foi precedido de inúmeras discussões e grandes debates, oficialmente, originou-se de suas propostas: a primeira foi o Projeto de Lei (PL) nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998, apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados (CD), subscrito pelo deputado federal Ivan Valente. A segunda proposta de Plano, de autoria do Executivo Federal, foi encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos da Mensagem nº 180, de 11 de fevereiro de 1998. Essa segunda proposta foi registrada na referida Câmara como PL nº 4.173, de 1998.

Posteriormente, cumprindo o regimento daquela casa legislativa, foi apensado ao PL nº 4.155/98, anteriormente referido, em 13 de março desse mesmo ano. De forma similar ao ocorrido na fase de elaboração, no CN, o PNE foi objeto por disputas de interesses

institucionais sociopolítico-econômicas e jurídico-administrativas. Tais disputas desencadearam-se de forma inter-relacionada e entrelaçada, que, em um campo maior, tiveram implicações com uma série de questões complexas no âmbito das políticas públicas de educação e da administração pública em geral.

Após inúmeros embates entres as forças hegemônicas, finalmente o Plano foi aprovado e promulgado, conforme configurado na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. O texto sancionado, oriundo de dois projetos distintos (um da sociedade civil; outro do Executivo Federal), apesar das ressalvas, consolidou muitas propostas consensuais a partir do esforço nacional feito nas discussões realizadas no Legislativo, o que fez algumas propostas avançarem.

O macroprocesso de implementação do PNE de 2001 demandou um conjunto de atividades complexas de ordem e natureza heterogêneas situadas nos diversos campos da área social e educacional. Para entendê-lo, é preciso ter uma compreensão acurada das interfaces política, econômica, social e jurídico-administrativa (gestão) que o envolvem. Além disso, faz-se necessário o entendimento dos preceitos legais que fundamentam o referido Plano, em especial aqueles prescritos na CF de 1988, na Lei nº 9.394/96 (LDB) e na Lei nº 10.172/01 (que o instituiu), legislações já discutidas de forma mais específica no Capítulo 1.

Nesse contexto inserem-se, também, a governança e a governabilidade[38] que são elementos indissociáveis dos processos de formulação, implementação e gestão das políticas públicas nas diferentes instâncias e níveis de poder constituídos e que constituem o Estado, nas suas variadas formas de manifestação na sociedade, "na medida em que criam padrões de relacionamentos, posições e, fundamentalmente, sistemas de governança que impactam a educação" (SHULTZ, 2012, p. 27).

As interfaces e implicações dos referidos fenômenos tiveram relações significativas na trajetória do PNE de 2001-2010 nas suas variadas fases. A governança, segundo as fontes consultadas, tem várias faces. Para Guimarães-Iosif (2012) esclarece que o conceito de governança ganhou espaço na área de políticas púbicas de educação e por "todas as contradições e polissemias que o acompanha, certamente merece ser melhor problematizado. É preciso ir além da concepção de governança corporativa voltada para a educação" (p. 110). Assim, é preciso compreender que a concepção neoliberal de educação que se ancora no

[38] Governança, de acordo com Pereira (1997), é compreendida como a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas. Por sua vez, com base no mesmo autor, a governabilidade pode ser entendida como a capacidade política de governar, deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

processo de globalização precisa ser entendida à luz dos seus múltiplos aspectos que compõem os diversos setores e fatores da atividade humana.

Segundo Alves (2012), "governança é um conceito seguidamente sujeito a ser mal aplicado. Os diversos dicionários de língua [...] associam governança à governabilidade, e, assim, descaracterizam o conceito no âmbito das organizações" (p. 133). Esse autor considera que o uso do termo governança tem se relevado polissêmico e desprovido da acuidade conceitual devida e necessária. Ainda de acordo com concepção do referido autor:

> O conceito de *governance* surge, com maior ênfase, voltado para a gestão pública e pela voz do Banco Mundial. Governança nasce na e para a esfera pública. Ele aparece pela primeira vez em documento oficial em 1992, num relatório do Banco Mundial intitulado *Governance and Development*, e define governança como a maneira com a qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de uma país, visando seu desenvolvimento. Desde os anos de 1980, no universo anglófono, antes mesmo de se cunhar a expressão governança para o âmbito da educação, as ações de governança no sistema educacional já estavam presentes na agenda das políticas públicas (ALVES, 2012, p. 133).

Não obstante, o autor esclarece que o conceito de governança emergiu e se firmou nos últimos anos, mas o seu conteúdo é secular e transversal a distintas áreas do conhecimento, como à Psicologia social e organizacional, à Antropologia, Sociologia, Direito, dentre outros. No bojo desse contexto, a concepção de governança corporativa passou a integrar a gestão dos estabelecimentos de ensino superior [nos outros níveis também, sem dúvida], tendo como perspectiva assegurar sustentabilidade e retorno do capital investido (TAVARES, 2011). Na prática, o que se pretende com tal modelo é aproximar – tornar em alguns casos – os estabelecimentos de ensino em uma empresa lucrativa, sob o argumento de torna-los eficiente e eficaz. Nessa estrutura, conforme apontam Rizvi; Lingard (2010), a eficiência tornou-se uma espécie de metavalor e os valores éticos e culturais da educação passaram a ser vistos como secundários. Ampliando essa discussão importa registrar que:

> As investigações sobre a implementação de políticas demonstraram que seus fracassos não se deviam somente a erros de formulação ou a defeitos das agências, mas também "por terem se descuidado da obstinação dos grupos destinatários da política pública e da sua capacidade de resistir ou subverter a consecução dos objetivos políticos" (MAYNTZ, 2005). Por sua vez, essa revelação debilitou a suposição que o Estado é o centro de controle da sociedade. (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010, p. 109)

Esses autores ressaltam que convém lembrar as implicações da concepção do Estado

como um conjunto de instituições e de relações sociais que majoritariamente, respaldado pelo sistema legal, penetra e controla um território determinando e as pessoas que nele vivem. Nesse contexto, o Estado pode usar a coerção que legitimamente monopoliza, como recurso para efetivar suas decisões (O`DONNELL, 2008). Não raro, tais fenômenos influenciam a gestão das políticas públicas e têm forte penetração nas arenas sociais, particularmente na área educacional, considerando seus variados aspectos, campos e instâncias. Por essa razão, cabem nessa discussão algumas reflexões dos efeitos da governança e da governabilidade caracterizados como elementos que incisivamente impregnam, direcionam e influenciam as etapas que compreendem as políticas públicas em todas suas fases. Inegavelmente, a implementação do Plano estudado nesta pesquisa foi uma das políticas fortemente afetadas por ações lógicas e ilógicas, coerentes e incoerentes, tempestivas e intempestivas desencadeadas pelos referidos elementos.

Embora esses dois termos ganhem centralidade mais nas últimas décadas, em termos das políticas públicas e sua relação com a sociedade, é importante ressaltar que ambos possuem uma historicidade que merecem ser pontuados nessa perspectiva, apesar de não se constituírem temas de aprofundamento. O entendimento do conceito de governança é uma ferramenta útil para a análise dos sistemas federativos tidos como conjunto de normas, princípios e valores que pautam a interação entre atores que intervêm no desenvolvimento de uma determinada política pública (CERRILO; MARTINEZ, 2005).

Esses autores apontam que o reconhecimento da interação em redes permite assumir: (i) a variedade de instâncias estatais participantes; (ii) os atores não estatais que também se envolvem, como é o caso dos sindicatos docentes em maior ou menor grau, segundo os países; (iii) as inevitáveis negociações que cercam tanto as decisões como a implementação; (iv) as possíveis disparidades da governança nos diversos setores e dentro dos estados [e dos municípios, no Brasil, sobretudo após a CF/88]; (v) em suma, a governança como mais uma instituição que assume características diferentes em cada país.

Na perspectiva histórica, vale lembrar que as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX, verificadas no ocidente através de complexos processos, significaram a formação de um novo tipo de sociedade e, consequentemente, de relações políticas visando, sobretudo, os interesses do capital. Com efeito, o que moveu os primeiros esforços políticos na busca do ensino público e universal, no século XVII, foi a preocupação com a formação dos cidadãos. Todavia, a consolidação do poder capitalista trouxe, ao final do século XIX, desafios para aqueles grupos sociais cuja bandeira era, notadamente, a busca por uma educação cidadã. Desse ponto de vista, a ênfase dos sistemas educacionais recai sobre a transmissão de

conteúdos e para uma formação social individualista, como esclarece Teodoro:

> Os sistemas de educação não constituem os únicos espaços de formação e de produção de conhecimento. Mas desde a construção dos modernos sistemas de educação de massas, iniciada na Europa na transição do século 18 para o século 19, a escola tornou-se uma espaço central de integração social e de formação para o trabalho. Num tempo histórico relativamente curto, a educação, de um obscuro domínio da vida familiar, transformou-se num tema central dos debates políticos, nos níveis nacional e internacional. (TEODORO, 2011, p.11).

No Século XX, especificamente, a partir da segunda guerra mundial (1939-1945), de acordo com Silva (2012) "os organismos financeiros internacionais se tornaram presentes nos acordos e tratados [...] Houve a partir de então uma aproximação dos governos para tratar de questões que ultrapassam fronteiras territoriais" (p.71). Essa autora esclarece que a partir da década de 1970, ciclos de crise do capital impulsionaram os governos nacionais a pactuarem políticas entre os estados. Em tempo de transformações aceleradas, a educação brasileira necessita de uma revolução no ensino para acompanhar as modificações das relações humanas do mundo globalizado, como assevera Gadotti:

> A Globalização provocada pelo avanço da revolução tecnológica, caracterizada pela internacionalização da produção e pela expansão dos fluxos financeiros; regionalização caracterizada pela formação de blocos econômicos; fragmentação que divide globalizadores e globalizados, centro e periferia, os que morrem de fome e os que morrem pelo consumo excessivo de alimentos, rivalidades regionais, confrontos políticos, étnicos e confessionais, terrorismo. (GADOTTI, 2000, p. 34).

As grandes modificações nos modos de produção e nas relações de trabalho parecem exigir programas, projetos e ações governamentais que tenham e alcancem objetivos voltados à promoção da cidadania. A educação precisa formar o cidadão de forma integral preparando-o para o futuro, que não é somente o mundo do trabalho. Essas discussões, de alguma forma, estavam assentadas nas diretrizes e nos objetivos e nas metas do PNE de 2001-2010, uma vez que ele foi fundamentado na CF de 1988 e na LDB de 1996. Analisando as contradições e os desafios da educação superior [entende-se que se aplica à Educação Básica] diante da globalização, fundamentando-se em com fundamento em Rizvi; Lingard (2010), Guimarães-Iosif (2012), esclarece:

> Ao longo das últimas duas décadas, os sistemas educacionais em todo mundo sofreram mudanças significativas, que buscam interpretar e

> responder ao atual campo de mudança no contexto econômico, social e político dentro do qual a educação está inserida. As políticas educacionais têm sido profundamente afetadas por essas transformações, processo no qual os governos nacionais têm buscado realinhar suas prioridades educacionais para o que eles consideram ser os imperativos da globalização. (p. 103).

A autora esclarece que compreender o complexo campo da governança da educação superior [entende-se que se aplica a outros níveis de modalidades] no Brasil e "identificar os interesses dos agentes que fazem parte desse campo de disputa tão importante para a sociedade é certamente um desafio" (p. 112). De fato, a reforma da educacional neoliberal, na defesa dos seus interesses, rompeu fronteiras inimagináveis. No Brasil isso não foi diferente, conforme aponta Silva (2012):

> Mesmo considerando as distorções, modificações, alterações e recriações, há um eixo nuclear expresso na intenção de apropriar da educação como espaço para o mercado sob argumentos de eficiência e eficácia, e outro que concebe a educação como processo de socialização, integração e formação humana, um bem público, um direito inalienável do ser humano (SIVLA, 2012, p, 94).

Teodoro (2012, p. 13) destaca que a reforma educacional "atingiu, nos mais diversos lugares do sistema mundial, governos de países com história e culturas bem distintas, vivendo situações políticas, sociais e econômicas igualmente bem diferentes". Isso demonstra que a atuação do Estado, a depender de suas particularidades e das circunstâncias, decorre mais de sua resistência entre o papel que gostaria de desempenhar e o que o entorno lhe possibilita assumir. Com efeito, as condições históricas, culturais e dos costumes de cada país são influenciadoras contumazes dessas questões que, irrefutavelmente, são e/ou ocorrem, sobretudo:

> Impulsionadas por poderosos agentes globalizadores, de que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) constitui o mais significativo *think tank* mundial (Henry; Lindgard; Rizvi; Taylor, 2001) [sic], as reformas da educação tornaram-se uma obsessão dos governos. Três palavras-chave passaram a dominar esse discurso reformador a partir dos anos 1990: *competitividade*, *accountability* (prestação de contas) e *performatividade*. (TEODORO, 2012, p. 13).

Uma rigorosa demonstração da inserção e domínio da destacada política na esfera da educação brasileira pode ser verificada nos estudo de Silva, quando esclarece que:

> [...] essa natureza do Estado Brasileiro de permeabilidade às decisões externas, de submissão aos constantes processos de colonização apresentados sob a forma de modernização, de privatização do público e de

> legislador das desigualdades e da exclusão social favoreceu a implantação de reformas de programas e de projetos para a educação pública sujeitos aos interesses da economia. Nas atitudes políticas e administrativas, tornaram-se expressivas as práticas de transformações sem mudanças (MARTINS, 1992, p. 22), através da rearticulação das elites conservadoras dirigentes, expressas no caráter negociado "pelo alto" (FAGNANI, 1997, p. 183) e no pacto desenvolvimentista-populista (FIORI, 1994, p. 126). (SILVA, 2002, p. 15).

Do exposto, pode-se dizer que as definições e as atribuições do setor público são influenciadas também por fatores extrínsecos a sua esfera ou vontade, não obstante o nível de penetração tenha relação com fatores intrínsecos ou particulares, manifestos na forma organizacional – política e administrativa – do Estado refletida pelos seus entes e agentes constitutivos. Muitas vezes, existem interesses e poder imersos em um plano de vontades que, muitas vezes, são predominantes, independentemente da vontade da administração pública. Para Sousa (2012) "as políticas sociais são elemento estrutural das economias de mercado e, portanto, requerem especial controle, tanto do Estado como da sociedade. Em geral, elas são voltadas para a melhoria da condição humana [...] com vistas à garantia dos direitos" (SOUSA, 2012 p.161). Para esse autor:

> É importante considerar esses pressupostos na análise da elaboração das políticas públicas, visto que são orientadas pela estrutura atual de gestão. Nessa constituição, pesam as relações sociais estabelecidas, os tempos de globalização, as práticas e as prioridades da sociedade, os valores éticos e morais, dentre outros elementos. No âmbito da educação, percebe-se a busca pelo fortalecimento da função avaliativa na gestão governamental, movimento justificado pela necessidade de modernização da gestão pública e também como forma de legitimar as ações do Estado (SOUSA, 2012, p. 161).

É nesse emaranhado de questões complexas que se manifestam os interesses, capacidades e influências das governanças e das governabilidades, agentes diretos da implementação de políticas públicas, tal qual foi o Plano ora estudado. À luz dessas realidades, o Estado será mais ou menos eficaz a depender da capacidade de suas burocracias; mais ou menos efetivo segundo seja seu sistema legal e terá mais ou menos credibilidade na medida das suas realizações para o bem comum da nação (O`DONNELL, 2004). À luz desse entendimento cabe ainda acrescentar que:

> O desafio é criar espaços para que agentes e instituições sociais se articulem nacional e internacionalmente em prol da defesa de uma educação [...] que não seja concebida e tratantada como uma mercadoria. Santos (2010a) acrescenta que **o modelo de governança contra-hegemônico propõe um novo modelo de emancipação e transformação social**. Nesse contexto, a

> sociedade civil encontra meios criativos e efetivos para se inserir inteligentemente no jogo de disputas geralmente dominado apenas pelo mercado e/ou Estado, interferindo diretamente na definição da agenda e nas ações (GUIMARÃES-IOSIF, 2012, p. 114 – grifo nosso).

Registra-se ainda que a governança educacional, portanto, refere-se: (i) "a como os sistemas e as organizações educacionais são estabelecidos"; (ii) "como neles o poder é distribuído e exercido; (iii) "quais estruturas são empregadas; (iv) "como ocorre o processo decisório"; (v) "quais são as empregadas; (vi) "quais são as responsabilidades formais"; (vii) "quais sãos os papéis formais e informais" (viii) "qual a relação entres os distintos atores; (ix) "quais as relações entre os distintos níveis e esfera de autoridade"; (x) "como se exerce a responsabilidade fiscal; (xi) "como ocorre o adequado registro e emprego orçamentário, entre tantas questões" (ALVES, 2012, p. 136).

A partir dessa ideia geral, discute-se a seguir as ações desencadeadas por órgãos públicos da União diretamente vinculados à educação por determinação legal, tendo como foco as ações do MEC, dos seus órgãos e agentes designados para planejar, elaborar e executar a agenda educacional da primeira década do ano 2000, que previa ter por base a implementação PNE 2001-2010.

Algumas ações avaliativas oficiais, promovidas por órgãos da União diretamente responsáveis pela implementação do PNE de 2001, ocorreram, sobretudo, antes da criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE 2007). Essas avaliações tiveram significações no contexto da implementação, tornando-se importantes para reflexões e análises desta pesquisa no sentido de se compreender um pouco mais a problemática. Fora do cenário da União, as ações de fomento ao PNE tiveram movimento similar: um número significativo delas no período de 2004-2007 e poucas realizações após o início das ações do PDE. Como se vê as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado que têm curso (AZEVEDO, 2004).

Pode-se deduzir que umas das razões para a falta de debate e produção nos demais meios tenha correlação com a estagnação das ações da União ligadas à implementação do plano, uma vez que a União por vários aspectos era o ente com mais poder e condições materiais de promover a indução das ações. Essa questão tem forte ligação com o ambiente interno do MEC e, de forma mais ampliada, com o contexto das políticas públicas educacionais que voltaram as suas atenções para o plano de governo (PDE 2007) então implementado. Gomes et al. (2011, p. 71) mencionam que o embate entre diferentes projetos retorna a cada momento em que grandes questões educacionais entram em pauta: "[...] uma

sociedade democrática tem por princípios assegurar direitos iguais a todos, exigindo-se, pois, dos poderes constituídos políticas voltadas a assegurar esse direito". As questões que os autores destacam acompanham a trajetória da educação brasileira e se repetiram na vigência do Plano de 2001-2010 versus implementação do PDE.[39]

Ao analisar o PNE de 2001/2010, Aguiar (2010) faz referência à dificuldade de avaliação da política educacional traduzida em um plano de educação. Para a autora, por abranger dimensões políticas e ideológicas, o Plano "nem sempre tem seus desdobramentos apreendidos de imediato [...] a avaliação de um plano educacional é realizada a partir de determinados valores e óticas, logo não há neutralidades" (AGUIAR, 2010, p. 709). Ainda conforme a autora, todo e qualquer plano dessa natureza é resultante de disputas em torno de projetos políticos representados por grupos distintos, o que a leva a afirmar que:

> [...] avaliar um plano desta natureza e magnitude significa adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país e sabendo que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados das lutas concretas entre grupos sociais com interesses distintos e diversos, que disputam a hegemonia nesse processo. (AGUIAR, 2010, p. 709).

Não obstante ao apontado pela autora, cabe registrar a existência de interesses de caráter político-partidário, econômico, entre outros, que se configuram nas políticas educacionais e que, possivelmente, influenciaram a implementação do PNE de 2001-2010. Um dado importante nesta análise é que o referido plano foi aprovado em uma gestão presidencial, em seu segundo mandato (1999-2002); porém, quase a totalidade da sua vigência[40] foi gestada por outro presidente da República, que à semelhança do anterior, exerceu dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010). Essa questão precisa ser considerada no momento de se avaliar e discutir o seu processo de implementação, levando em conta as influências dos aspectos de governança e de governabilidade nas implementações das

[39] No início de 2007, quando o PNE estava na metade de sua vigência, os olhares dos órgãos, dos agentes da União responsáveis pela sua implementação e dos meios de avaliação e de produção de pesquisas da área educacional voltaram-se fortemente às questões do PDE. Esse acontecimento estancou praticamente todas as ações voltadas para o PNE, pois todas as atenções da governança e os aspectos da governabilidade se voltaram para o referido plano de governo recém-criado. Nesse aspecto, Kipnis (2012, p. 93) esclarece que "tanto no governo Fernando Henrique quanto no de Lula, o PNE perde sua centralidade, na medida em que são criadas ações programáticas próprias em função das definições políticas do governo da vez, como o caso da criação do Programa [sic] do Desenvolvimento da Educação (PDE), no governo Lula.".

[40] O PNE 2001-2010 era decenal. Sendo aprovado em 9 de janeiro de 2001, tinha vigência até janeiro de 2011. Teve seus atos de elaboração, discussão, aprovação e, ainda, os seus dois primeiros anos de sua execução, na gestão do presidente Fernando Henrique. O governo de Luiz Inácio da Silva foi responsável por oito anos de execução do referido Plano – quase a totalidade da vigência. Nesse governo, pelo menos cinco anos ficou sob responsabilidade do Ministro Fernando Haddad.

políticas públicas. Nessa direção, cabe destacar que

> [...] tratar da questão federativa no Brasil e seus impactos na oferta educacional leva-nos necessariamente a **investigar aspectos da governança da educação brasileira e dos seus impactos na garantia de uma educação de qualidade para todos no país**. (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 7, grifo nosso).

O PNE aprovado em 2001 era decenal e tal característica pretendia lhe dar juridicamente a garantia de permanência para além de uma gestão federal, estadual e municipal, exatamente para não ficar sujeito a mudanças de governo e menos ainda das suas vontades políticas. Tal princípio foi observado? Levando-se em consideração fatos ocorridos no MEC, como: i) a implementação de um plano de governo – PDE, quando ainda estava em vigência o PNE de 2001-2010; ii) a extinção do programa que atuava diretamente do acompanhamento do PNE; iii) a extinção de programas que trabalhavam articulados com o programa destacado anteriormente como indutores do processo de elaboração do plano; iv) a não sistematização e divulgação de informações, na forma prevista no art. 6º da Lei nº 10.172/01; e v) a extinção do DTDIE[41] (Inep) e do Dase[42] (SEB/MEC), a resposta é não. Isso sinaliza a necessidade de se examinar e compreender melhor este cenário, no qual nem as determinações legais são observadas. Hoje se pode dizer que, mesmo com a proteção da Lei, o Plano de 2001 não resistiu aos efeitos de governança e foi solenemente ignorado.

Algumas avaliações expressam o caráter avaliativo do PNE no contexto da União. Entre essas estão as apontadas por Dourado (2011) e pela Portaria CNE/CP nº 10, de 2009. Entendem-se como avaliações oficiais aquelas realizadas por órgãos da União responsáveis pela questão educacional, além de outras desenvolvidas nos meios científicos (acadêmicos e

---

41 O DTDIE era um departamento do Inep que tinha várias ações conjuntas com o Dase, especialmente no período de 2005-2007, por meio dos seus programas. No caso específico do Programa de Acompanhamento do PNE, o departamento trabalhou articulado em ações como: Seminários Regionais de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, realizados em 2006, nas cinco regiões do país, atividades que tiveram como parceria órgãos como CNE, Comissões de Educação, Esporte e Cultura da Câmara, Consed, Undime e tantos outro referidos. Tal departamento foi responsável também por idealizar em parceria com a SEB os estudos estatísticos do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (*Cedeplar*) – UFMG, que serviram de base para o planejamento das ações do Programa de Acompanhamento do PNE. Ainda em parceria com aquele departamento do Inep, a Cafise produziu relatórios e documentos (publicações voltadas à implementação do Plano), alguns inclusive não foram divulgados (seriam no semestre de 2007) em razão do lançamento do PDE. Nesses estudos, realizados em 2005-2006, produziu-se uma base de dados importante que serviu para as ações do programa indutor dos planos estaduais e municipais, atividades estas interrompidas quase totalmente.

42 O Dase era um departamento da Secretaria de Educação Básica do MEC composto por várias coordenações gerais, entre elas a Cafise, onde estavam localizados os programas voltados à gestão democrática, inclusive àquele que tratava diretamente da questão do PNE.

similares), tais como universidades, associações, pesquisadores e entidades de pesquisas educacionais.

Dourado (2011, p. 27) aponta que "o PNE 2001-2010 foi objeto de vários estudos e avaliações". Nesse contexto, o autor destaca referências e registros oficiais com dados das principais ações e avaliações que nortearam a trajetória do Plano na esfera da União. Quando se examinam as indicações mencionadas pelo autor, verificam-se duas questões: a primeira diz respeito às datas de realização de ações voltadas à execução do PNE de 2001-2010. Nota-se que as principais ações da União concentraram-se no momento em que o MEC resolve assumir o papel indutor de implementação do PNE, consoante o estabelecido na Lei nº 10.172/01. A segunda questão diz respeito às ações e aos referenciais literários mencionados. Muitas delas foram desenvolvidas direta ou indiretamente pelo Programa Nacional de Acompanhamento do PNE[43], situado na Cafise/Dase/SEB/MEC. Inequivocamente, passados os dez anos da vigência do Plano, por diversas razões, algumas dessas ações não se tornaram conhecidas da forma que deveriam. Grande parte da produção do programa não teve autorização de publicação no momento de sua produção em razão da criação do PDE em 2007 (DIDONET, 2006, 2008).

Parece consensual que os objetivos e as metas de um plano decenal somente poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado. Por isso, precisa ser assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma. Neste contexto, esta pesquisa procurou dialogar de forma estruturada sobre as diversas questões que possam ter interferido na implementação do PNE 2001-2010. A Lei nº 10.172/01, que aprovou o PNE, ao menos em concepção, considerou a complexidade e importância do Plano. E assim o fez quando estabeleceu mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe dessem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolveria.

Previu, ainda, adaptações e medidas corretivas conforme a realidade mudasse ou em razão de novas exigências justificadas. Indicou, dentro dos limites jurídico-administrativos possíveis, quando e como realizar tais questões. Quando se observa, por exemplo, o art. 1º da referida lei, tem-se que sua duração seria de 10 anos. Isso foi respeitado na prática? O art. 2º determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no PNE,

[43] Em tal programa o autor desta pesquisa atuou na condição de técnico, tendo permanecido até o seu deslocamento para atuar no Plano PAR/PDE. Nesse período, participou do planejamento e execução de ações do programa. Nesse contexto, contribuiu para produção e registros de dados, inclusive elaboração de documentos técnicos originais que foram utilizados em muitas das referências destacadas por Dourado (2011).

elaborar seus planos decenais correspondentes. Adiante, o art. 3º estabelece que o trabalho devesse ser mediante um regime de colaboração entre os entes federativos. Previa também a avaliação continua do Plano e medidas legais para correção das deficiências e distorções.

No art. 4º, está proferido: "A união instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação". O art. 5º menciona 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". O art. 6º estabeleceu: "Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação" (BRASIL, 2001).

Além da importância fundamental do MEC à implementação do PNE, cabe registrar que a lei que o aprovou determinou ao Congresso Nacional incumbências relevantes, tais como: i) "acompanhar, por intermédio das Comissões de Educação das duas Casas, a execução do PNE" (art. 3º, § 1º) e ii) "empenhar-se, como integrante dos poderes públicos, na divulgação do PNE e da progressiva realização de suas metas" (art. 6º). Ao Conselho Nacional de Educação (CNE), antigo CFE, compete regimentalmente responsabilidades como os Planos Nacionais de Educação, historicamente, desde sua criação. Neste Plano em questão, não é diferente. O próprio regimento interno do órgão estabelece função específica quando se trata da elaboração, acompanhamento e avaliação do plano, ou seja, de sua implementação. Além dessas prerrogativas, a Lei nº 10.172/01 assevera que:

> [...] um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe deem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. Adaptações e medidas corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo dependerão de um bom acompanhamento e de uma constante avaliação de percurso. […] Além da avaliação contínua, deverão ser feitas avaliações periódicas, sendo que a primeira será no quarto ano após a implantação do PNE. […] Os objetivos e as metas deste plano somente poderão ser alcançadas se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado, mais do que Plano de Governo e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma. (BRASIL, 2002, p. 141).

Essas premissas configuradas no texto da lei têm significações para discussões, reflexões e análises do PNE de 2001 e das questões que o nortearam ao longo da sua

trajetória. É preciso discutir de forma mais ampla as possibilidades de alteração de dispositivos legais que ordenavam as políticas públicas numa perspectiva do processo de implementação das políticas públicas ordenadas pelo PNE. Aqui se incluem possíveis iniciativas e alterações necessárias para o efetivo regime de colaboração norteado na perspectiva do sistema nacional de educação e vice-versa. No lugar destas realizações o que se fez foi um corte radical nas ações objetivas voltadas para o cumprimento das metas do plano, com o surgimento inesperado do PDE (2007), paradoxalmente orquestrado no próprio MEC – órgão essencial à indução das políticas de implementação do PNE.

2.2 Avaliações institucionais do Plano Nacional de Educação no âmbito da União

Com a premissa de que a avaliação é componente inerente à implementação de uma política pública, cabe registrar aqui algumas avaliações específicas do PNE fomentadas no âmbito da União. Acredita-se que, quanto maior a explicitação desse problema, dentro de seu respectivo contexto temporal e situacional, maior será a possibilidade de aproximação de realidades que precisam ser entendidas. Reconhecida a relevância das avaliações no contexto do processo de implementação do PNE, entende-se que elas deveriam ser norteadas nas perspectivas apontadas nas diretrizes e nos objetivos do Plano. Dessa maneira, pode-se verificar ou medir se houve a efetiva aplicação dos dispositivos legais na consecução das políticas públicas de educação e dos seus processos.

A avaliação adequada abre possibilidade de aferição crítica e reflexiva dos alcances, limites e implicações decorrentes das ações realizadas. Isso permite que os processos – caso necessitem – sofram intervenções no devido tempo, independentemente do estágio, da forma e do local que se apresentem. Em suma, este tópico discute algumas avaliações externas (realizadas por setores vinculados ou não aos órgãos da União diretamente responsáveis pela educação e pesquisadores da área) e internas (oficialmente no âmbito do MEC).

Essa análise traça relações entre as diversas avaliações desenvolvidas, dentro dos devidos contextos em que foram materializados. Nessa direção, cabe salientar que as questões envolvidas na avaliação do PNE são fortemente imbricadas entre si e com outros aspectos e contextos ligados ao Plano. O entendimento desse universo pressupõe um exercício reflexivo que leve a compreender, por exemplo, que:

> [...] a avaliação do PNE vai além da técnica e da indicação de cenários. Implica a mobilização pela defesa da educação. É preciso conseguir apoio político, social e institucional para que seja executado o que foi planejado. Para ampliar o público envolvido na avaliação, com a participação dos

> diferentes atores do Plano, precisamos encontrar e usar uma linguagem compreensível; os indicadores de avaliação das metas têm que ser entendidos e discutidos também lá nos pequenos municípios. (DIDONET, 2006, p. 17).

Nessa direção, Cohen (2011, p. 108) esclarece que nem todas as avaliações são iguais. Para o autor, as diferenças podem ser estabelecidas por vários critérios: "o tempo de sua realização e os objetivos procurados"; "quem a realiza"; "a natureza que possuem"; "a escala que assumem"; e "a que alçadas decisórias são dirigidas". Essa reflexão possibilita entender as circunstâncias presentes nos contextos dos processos de implementação do PNE de 2001. Note-se que as avaliações de processo olham para frente (para as correções ou adequações) e que as avaliações de impacto olham para trás (verifica se o projeto funcionou ou não), com vista a descobrir as causas. Sobre essas avaliações, acrescenta-se que:

> [...] a primeira procura afetar as decisões cotidianas, operativas; por outro lado, a última se dirige para fora, além do projeto, sendo utilizável para decidir sobre sua eventual continuação, para formular outros projetos futuros e, em fim, para tomar decisões sobre política. Isto faz com que os usuários da avaliação também sejam diferentes: enquanto em um caso serão os próprios funcionários que administram o projeto, no outro serão autoridades do projeto ou inclusive aqueles que têm capacidade de decidir orientações mais gerais. A avaliação de processos, chamada também avaliação contínua, é realizada durante a implementação do projeto ou em sua fase de operação. [...] A avaliação de impactos pode ser efetuada durante ou depois de finalizar o projeto. (COHEN, 2011, p. 110).

Considerando o momento em que se realiza e os objetivos que se persegue, muitos autores ou especialistas classificam as avaliações em dois tipos: "ex-ante" e "ex-post". Para Cohen (2011, p. 110), o primeiro tipo é "realizado no começo do projeto, antecipando fatores considerados no processo decisório" e o segundo "ocorre quando o processo já está em execução ou já está concluído e as decisões são adotadas tendo como base os resultados efetivamente alcançados". De acordo com a dimensão temporal prevista na última fase, esse autor admite para a avaliação "ex-post" "a possibilidade de aplicação de uma avaliação de processo (concomitante), ou de impacto" (COHEN, 2011, p. 108).Essas reflexões, além de embasarem as análises do estudo deste tópico, ajudam na compreensão de outras questões abordadas neste estudo. Entre outros fatores, a avaliação é uma questão intrínseca aos Planos Decenais; no caso específico do PNE 2001-2010, a própria lei que o aprovou estabeleceu acompanhamento permanente e ciclos avaliativos. Essa prerrogativa, além de estar destacada especificamente no capítulo VI – "Avaliação e Acompanhamento do Plano" – da referida lei,

está inferida nos seus artigos introdutórios.

A decisão de analisar os fatores que influenciaram a implementação do PNE no âmbito da União, *a priori*, parte de pressupostos que a existência ou inexistência de avaliação do referido instrumento, nos moldes ou de formas similares àquelas avaliações configuradas acima, apresenta-se como fator influenciador do processo e, consequentemente, da não consecução das suas metas previstas. Ressalta-se que alguns órgãos públicos federais estavam estreitamente ligados ao Plano, em cumprimento ao art. 3º da Lei nº 10.172/01:

> Art. 3º. A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação. § 1º. O Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação. § 2º. A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção das deficiências e distorções. (BRASIL, 2001, art. 3º).

Conforme o exposto e o Relatório Técnico apresentado por Brasil (2006), os seguintes órgãos da União estavam diretamente vinculados à questão avaliativa do PNE:

- O MEC: responsável pela iniciativa e execução das ações que levam ao alcance dos objetivos ou das metas fixadas para o sistema de ensino da União e pela assistência técnica e cooperação financeira aos sistemas de ensino dos demais entes federados nos termos das legislações vigentes, inclusive o PNE.
- O Inep: conduz diversos programas de avaliação da educação básica e o sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes), apresentou em 2004 um conjunto de estatísticas demográficas e indicadores educacionais[44] com o objetivo de subsidiar a elaboração dos planos decenais de educação e avaliar o PNE;
- O CNE: dentre suas competências, tem a responsabilidade de subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE (art. 7º, § 1º). Em 2002, aprovou a Indicação nº 2, pela qual o PNE seria um dos seus focos de estudo[45];
- A Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados: tem a competência de acompanhar a execução do Plano como parte da avaliação.

---

[44] Trata-se da publicação **Os Desafios do Plano Nacional de Educação**, publicada pelo MEC, em 2004.

[45] As referidas iniciativas do CNE tiveram destaque em dois momentos: a) nas ações conjuntas do SEB/Dase/Inep a partir da criação do Dase (2004), especialmente entre 2005-2006 e no momento em que se passou a discutir a Conae 2010 e o novo PNE. Nos três anos seguintes ao lançamento do PDE, confirmando uma tendência dos demais órgãos da União, pouco fez esse Conselho para avaliar e acompanhar o PNE, que estava vigente, mas "solenemente ignorado" (SAVIANI, 2007). Complementando essas informações, registram-se no quadro a seguir algumas ações promovidas e/ou desenvolvidas pelos órgãos referidos.

Órgão realizador	Ano da ação	Especificação da ação/atividade realizada	Aspectos significativos
MEC	2005	Colóquio Nacional sobre Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação	Realizado em Brasília, em 2005. A gravação e a transcrição das falas permitiram a releitura cuidadosa dos comentários e sugestões dos diversos palestrantes e debatedores que compuseram a primeira mesa[46] e a segunda mesa[47], nas quais ocorreram grandes debates avaliativos do PNE 2001-2010.
MEC	2006	Seminários regionais de acompanhamento e avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, realizados nas cinco regiões do País em 2006.	Os resultados foram apresentados em documento técnico com lições do processo de elaboração dos planos decenais, recomendações para aperfeiçoamento do processo, novas questões, dificuldades no processo de elaboração, fatos marcantes da experiência estadual ou municipal e temas que requereram maior estudo e debate. (BRASIL, 2006b).
MEC	2006	Diagnósticos regionais da situação educacional frente às metas do PNE, realizados pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional – CEDEPLAR (BRASIL, 2006c).	Consta de cinco volumes, um por Região. Cada um contém três partes: (a) Sumário Executivo, com análise da situação nacional, síntese da Região e de cada Estado; (b) Tipologias regionais dos estabelecimentos escolares da Região; e (c) Projeção demográfica e de matrículas, taxas de atendimento e de transição e os indicadores do censo escolar. O objetivo desse estudo foi subsidiar os sistemas estaduais e municipais na elaboração, no acompanhamento e na avaliação dos seus respectivos planos decenais. Foi distribuído um volume para cada região nos Seminários Regionais de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes.
Inep	2006	Avaliação do Plano Nacional de Educação	Essa avaliação do Inep versou sobre os níveis e modalidades educacionais de acordo com a configuração do PNE 2001-2010. Nesta avaliação foram incluídos também o financiamento e a gestão educacional. Cada capítulo iniciava com uma introdução sobre o tema, situando o estágio da questão educacional abordada. Segundo Brasil (2006, p. 8), cada meta do Plano era considerada conforme os indicadores selecionados: "eram feitas observações e recomendações para ampliar o nível de avaliação da meta". Para cada meta avaliada, constava no documento uma conclusão com comentários aos quais se seguiam as políticas

[46] De acordo com Brasil (2006), a primeira mesa foi composta pelo representante do Ministro da Educação (o Secretário da SEB), pelo Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, pela Presidente da UNDIME e pelo representante do presidente do CNE. Além disso, estavam nesse ato: i) os representantes da Unicef, da Unesco, Pnud, do Consed, da Undime nacional e estadual, do Fórum dos Conselhos de Educação, da UNCME, dirigentes e Técnicos do MEC.

[47] De acordo com Brasil (2006), a segunda mesa foi constituída pelo Deputado Federal Carlos Abicalil, membro da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; pelo Professor Neroaldo Pontes de Azevedo, Secretário Estadual de Educação da Paraíba e Conselheiro do CNE; pela Sra. Oroslinda Goulart, diretora de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais; pelo Sr. Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto, Professor do Departamento de Demografia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais; pelo Prof. Arlindo Queiroz, Coordenador Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional do Sistema de Ensino da Secretaria de Educação Básica do MEC; e pelo Sr. Horácio Reis, Diretor do Departamento de Articulação e Desenvolvimento do Sistema de Ensino.

			voltadas para a implementação do PNE em curso no MEC, para a respectiva meta. Esse documento abrangeu todas as metas do plano dentro desse mesmo princípio lógico. Esse trabalho era realizado em parceria com as secretarias fins do MEC, especialmente a SEB, por meio do Dase/Cafise[48]. Conforme aponta Brasil (2006, p. 8), "[...] O estudo foi impresso, ainda em versão interna, em onze fascículos, alcançando um total de 701 páginas". Esse documento serviu de base para a produção de outro documento contendo 4 volumes e que seria publicado pelo Inep. O último volume foi produzido no Dase por meio do Programa de Acompanhamento do PNE referido.
CNE	2005	Ciclo de Debates	Foi realizado com o "objetivo de subsidiar o MEC no envio de propostas ao Congresso Nacional" (BRASIL, 2006, p. 8). Cada capítulo do PNE foi atribuído a um Conselheiro, para que procedesse à análise dos objetivos e metas. Após sua fala, houve debate com os presentes. Com base nos registros de Brasil (2006, p. 8), foram convidados "os órgãos e entidades responsáveis pela implementação e avaliação do Plano, sendo que a presença às sessões era franqueada aos interessados". A abertura do Ciclo foi feita pelo Ministro da Educação, com a participação dos Presidentes do CNE, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal[49].
Câmara dos Deputados	2004	Estudo sobre o acompanhamento e a avaliação do PNE 2001-2010 (primeira versão)	De acordo com Brasil (2006), o minucioso estudo sobre a implementação do Plano de 2001 foi solicitado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados à Consultoria Legislativa do referido órgão. "O estudo foi publicado por aquela Comissão, em 2004" (BRASIL, 2006, p. 8). Esse estudo foi atualizado, em 2006, a partir de novos dados apresentados[50].
Câmara dos Deputados	2006	Estudo sobre o acompanhamento e a avaliação do PNE 2001-2010 (versão atualizada)	No segundo semestre de 2006, a Comissão recebeu outro estudo da Consultoria Legislativa, que faz novas análises, com dados estatísticos e informações sobre programas governamentais voltados à implementação do PNE, considerando dados mais atualizados.

[48] Neste contexto, o Programa de Acompanhamento do PNE (discutido no item 2.4.1) fazia as articulações (internas e externas) promovendo a integração dos dados sobre o andamento das metas nos entes federativos (estados, DF e municípios), tendo apoio de entidades, setores e órgãos parceiros.

[49] Brasil (2005) Relatório da atuação do CNE na avaliação do Plano Nacional de Educação. Brasília: CNE, 2005. Novamente cabe destacar o momento da realização desse evento – 2005 – momento que o MEC havia acordado para as questões do PNE. Tal momento antecede o lançamento do PDE em 2007, quando se interrompeu ou modificou, praticamente, todas essas atividades iniciadas, conjuntamente pelos órgãos da União responsáveis pela Avaliação do PNE, em consonância com as prerrogativas legais.

[50] Muitos desses dados foram produzidos no Dase/Cafise, por meio do Programa de Acompanhamento do PNE, com a colaboração dos programas e parceiros relacionados à avaliação do PNE. A comissão de Educação da Câmara Federal era, oficialmente, parceira deste referido Programa da SEB.

Propondo-se a reiniciar os debates que visavam alicerçar proposições para o futuro PNE, o Conselho Nacional de Educação (CNE), conforme configurado na Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009, considerou a necessidade de se recuperar algumas avaliações sobre o Plano de 2001, vigente na data da publicação da Portaria. Entre as avaliações o Conselho destacou:

> i) a desenvolvida pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (2004); b) a do Conselho Nacional de Educação (2005); iii) a da Secretaria de Educação Básica do MEC (2005-2006); iv) a do Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (CEDEPLAR, 2006); v) a do INEP/MEC (2005). (BRASIL, 2009)

Do conjunto de avaliações mencionadas pelo CNE, destaca-se a apontada no item iii: "a da Secretaria de Educação Básica do MEC (2005-2006)". Essa avaliação foi produzida no âmbito das ações do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, localizado na SEB/Dase, preliminarmente referido e que será tratado mais especificamente no item 2.4.1 deste estudo.

Essa avaliação foi realizada com a colaboração de vários órgãos, entidades e agentes públicos das diferentes esferas federativas. Nesse contexto, o pesquisador deste estudo teve participação efetiva em várias etapas de elaboração na condição de técnico do programa, responsável pela coordenação do estudo. Com base em Brasil (2006), a referida pesquisa foi publicada somente em caráter preliminar.

Apesar disso, serviu de base para a produção de um significativo documento Avaliativo do PNE, composto de quatro volumes, totalizando mais de 700 páginas, com previsão de publicação no primeiro semestre de 2007. Neste documento, a pesquisa da SEB representava o IV volume. Tal documento chegou até a fase de diagramação e seria publicado em parceria da SEB com o Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais (Inep), por meio da sua Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE) (extinta também com o lançamento do PDE em 2007).

A distribuição do documento teria como público-alvo aqueles órgãos e setores envolvidos diretamente com o PNE, na União, nos estados, Distrito Federal e, principalmente, nos municípios. A distribuição, inclusive, era uma das ações do programa de Acompanhamento do Plano (da Cafise) programada para o primeiro semestre de 2007. Essa ação foi abortada pelo Ministério da Educação, provavelmente em função do lançamento do PDE (2007). Os registros do referido documento foram reutilizados e serviram de base e fundamentação de outra avaliação do PNE, realizada por iniciativa da Secretaria Executiva

Adjunta (SEA) do MEC, publicada em 2011. As referências apontadas por Dourado (2011) ajudam a situar e compreender melhor esse contexto.

Ainda conforme Portaria CNE/CP nº 10, de 9 de agosto de 2009 a partir dos atos avaliativos do CNE com vistas a contribuir com plano vindouro, o órgão detectou alguns problemas no PNE de 2001-2010. Tais problemas foram divididos em duas dimensões do Plano – externas e internas. No primeiro caso, segundo o critério estabelecido pelos conselheiros do CP, estão as dimensões que analisam a maneira de implementar o PNE e que, portanto, extrapolam seu próprio texto, a saber:

> 1) Pouca utilização do PNE no primeiro triênio após sua aprovação; 2) pouca consideração dada ao PNE quando do estabelecimento das políticas de governo, gerando algumas concepções, ações, programas e políticas diferentes das estabelecidas no PNE; 3) desarticulação entre o PNE e os planos setoriais de governo; 4) dissociação entre o PNE e os Planos estaduais e municipais de Educação; 5) descontinuidade na coleta de informações pelo INEP e secretarias do MEC; 6) pouca divulgação do PNE. 7) ausência de normatização do sistema nacional de educação e do regime de colaboração. 8) articulação tardia do PDE e do PAR com os princípios e metas do PNE. 9) minimização da universalização da Educação Básica como direito. 10) ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemáticos do PNE. (BRASIL, 2009, p.).

No segundo caso, segundo o Conselho, estão as questões internas ao texto do PNE. Nesse contexto dimensional eles destacaram:

> 1) ausência de indicadores relativos às metas, para concretizar a possibilidade de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do PNE; 2) retirada dos mecanismos concretos de financiamento das metas, expressos no próprio PNE (vetos); 3) poucas políticas com capacidade de enfrentar as grandes desigualdades regionais; 4) desarticulação interna e superposição de metas, dado o formato assumido pelo PNE; 5) pouca expressividade das políticas voltadas para a diversidade; 6) focalização excessiva no Ensino Fundamental. 7) Supremacia das metas quantitativas sobre as qualitativas; e 8) excessivo número de metas que acabaram pulverizando e fragmentando as ações (BRASIL, 2009 – Portaria CNE/CP nº 10, de 09 de agosto)

As fundamentações e/ou embasamentos para a efetiva prática de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, tal qual o Plano da envergadura do PNE de 2001, podem ser extraídos das análises de vários autores. Dentre estes, destaca-se Luck (2008, p. 46) para quem o monitoramento consiste no "conjunto de ações organizadas, contínua e sistemática de observação, acompanhamento, registros e análise de processos de implementação de planos de ação e intervenções não planejadas".

Para a autora, o monitoramento visa: i) “garantir a realização das ações segundo os planos, mediante bom uso do tempo, dos recursos, espaços e competência humana”; ii) “analisar a eficiência dos processos e ações desencadeadas”; iii) “identificar a necessidade de realização de ações alternativas não previstas na fase de planejamento”; e iv) “manter mapas de registros do histórico do trabalho realizado” (LUCK, 2008, p. 46).

Ainda com relação ao monitoramento, cabe observar que:

> [...] para além do necessário conjunto de informações decisórias produzidas no âmbito do “Monitoramento Gerencial” – voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações –, é imprescindível investir tempo e recursos para implantar no cotidiano de técnicos e gestores de programas as rotinas de “monitoramento analítico”, entendido […] como o exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolso financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de interferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de políticas públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade. (JANNUZZI, 2011, p. 37).

Do exposto, depreende-se que o monitoramento é uma ferramenta para o acompanhamento de metas, prazos e ações das políticas públicas educacionais. Reafirmando sua convicção quanto ao monitoramento, Jannuzzi (2011, p. 37) afere que “é imprescindível investir tempo e recursos para implantar no cotidiano de técnicos e gestores de programas as rotinas de monitoramento analítico[51], devendo, portanto, ser inserido no cotidiano dos técnicos e gestores.”. Desse ponto de vista, é preciso, antes de adotar determinado tipo ou concepção de monitoramento, observar as características, diretrizes, objetivos e metas do programa analisado. É possível inferir que vários tipos e/ou concepções de monitoramento podem ser utilizados no processo de implementação de uma política pública, no caso deste estudo de natureza educacional. Nesse contexto, Luck salienta que o monitoramento:

> [...] é o processo de acompanhamento sistemático e descritivo dos processos de implementação de plano ou projeto de ação, com objetivo de garantir sua maior efetividade; [é] uma atividade inerente à gestão e realizada de forma contínua, sistemática e regular, visando determinar em que medida a implementação do plano ou projeto está sendo feita de acordo com o planejado e com os objetivos [...] constitui-se no processo de medida e julgamento dos resultados parciais obtidos durante a realização de um plano ou projeto e os integrados ao seu final. (LUCK, 2008, p. 45).

[51] O monitoramento analítico tem o objetivo de melhorar o desempenho de um programa; normalmente é aplicado num programa em andamento, simultaneamente ao seu desenvolvimento. Tal avaliação pode ser norteada por questão do tipo: como, em que, de que forma e quando posso melhorar esse programa? Em geral esse tipo de avaliação ocorre internamente (pessoas ou equipe que pertencem ao programa).

A partir da dimensão conceitual apresentada, a autora amplia a discussão apresentando as finalidades do processo de monitoramento, sintetizadas a seguir:

> [...] garantir a realização das ações segundo os planos, mediante bom uso do tempo, dos recursos, espaços e competência humana; ii) analisar a eficiência dos processos e ações desencadeadas; iii) identificar a necessidade de realização de ações alternativas não previstas na fase de planejamento; e iv) "manter mapas de registros do histórico do trabalho realizado. (LUCK, 2008, p. 46).

Com reservas e limites, as ações dos processos de monitoramento, avaliação e planejamento precisam atentar ou ser orientadas para questionamentos do tipo: i) como são realizadas as ações propostas?; ii) que reações provocam?; iii) está sendo feito o que se propôs e no tempo previsto?; iv) foram despendidos esforços necessários e/ou adequados?; v) as responsabilidades para efetivação foram plenamente assumidas e cumpridas?; vi) que alterações ocorreram no decorrer da implementação do programa e por quê?

O debate dessas questões possibilita apreender de forma mais precisa os mecanismos de controle e/ou descontrole de um projeto ou plano de ação. Nessa direção, pode ser feita uma intervenção mais apropriada, tendo em vista que se pode fazer distinções de elementos essenciais e incidentais – de acordo com seu grau de importância no processo –, sempre considerando que em um projeto ou programa o monitoramento e avaliação contribuem muito no momento de prestar contas dos resultados das ações realizadas e identificar o nível dos resultados obtidos a cada etapa em relação ao proposto.

Esses dois momentos precisam ser trabalhados pelos diversos órgãos envolvidos em uma política pública, com a abrangência do PNE 2001-2010, objeto deste estudo. Esta deve ser presumidamente a atitude de órgãos da União ligados diretamente à questão educacional – CNE, Inep, Comissões de Educação da Câmara e do Senado Federal –, dadas as suas responsabilidades jurídico-administrativas para a consecução do Plano. Uma participação mais efetiva desses órgãos à luz das suas responsabilidades, especialmente no que tange à avaliação das políticas educacionais, pode-se traduzir como forte aliado no processo de implementação do PNE.

Abordar essa questão – da avaliação de política pública – contribui para entender os fatos que influenciaram a implementação do PNE 2001-2010 o mais próximo possível da sua realidade. Nesta perspectiva, alguns estudos já divulgados em nível nacional apontam para elementos importantes em relação à avaliação do referido Plano (AGUIAR, 2010; CURY,

2009; DOURADO, 2006, 2010; SAVIANI, 2007, 2009). Em suas avaliações, esses autores convergem para apontar algumas limitações impostas ao PNE de 2001-2010. Na perspectiva desses autores, as limitações dizem respeito basicamente a número de metas do plano, falta de financiamento, ausência de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, limites entre sua concepção, diretrizes e metas, diretriz político-pedagógica vigente na origem do Plano; adoção de políticas focalizadas (ênfase ao ensino fundamental), entre outros.

Ainda que se considere a pertinência dessas críticas, é importante avançar na direção do reconhecimento de outras questões: i) decisões político-administrativas do MEC na elaboração das políticas de educação à revelia do ordenamento jurídico do Plano; ii) falta de organicidade dos programas, projetos e ações voltados à indução da execução do PNE; iii) falta de apoio financeiro e estrutural ao programa de acompanhamento do PNE da forma necessária, o lançamento do PDE, a extinção de departamentos, coordenações gerais e programas voltados à implementação do PNE, a desautorização ou falta de incentivo de publicação de dados avaliativos do PNE produzidos no MEC, conforme previsto no art. 6º da Lei 10.172/01; iv) tardia criação do programa diretamente ligado ao processo de implementação do PNE no âmbito do MEC (o programa só foi estruturado em dezembro de 2005); v) falta de ações objetivas do CNE voltada para a implementação do PNE de 2001, conforme prevê seu regimento interno; vi) inobservância de órgãos e setores dos ordenamentos jurídicos inerentes à implementação do PNE prescritos na CF/1988 e LBD/1996. Essas questões, que exerceram influência significativa na execução do PNE 2001-2010, parecem ter sido esquecidas em grande parte das avaliações consultadas.

2.3 Contextos institucional-administrativos da implementação do Plano Nacional de Educação 2001-2010 na União

Este tópico discute os contextos administrativo-institucionais da implementação do PNE 2001-2010. Em função dos objetivos desta pesquisa, a abordagem é focada nos acontecimentos compreendidos na União. Primeiro registram-se alguns aspectos regimentais do Ministério da Educação (MEC), órgão central da educação brasileira, que na esfera da União responde diretamente pela implementação do Plano de 2001. Alguns fatos ligados à implementação do PNE que ocorreram no interior do MEC, quando divulgados, se restringiram às publicações do Diário Oficial da União (DOU) ou boletins internos do órgão. Muitos deles de alguma forma afetaram o processo de implementação do Plano ora estudado.

Além de reforçar outros aspectos já discutidos, a discussão aqui proposta contribui para compreender melhor essa dimensão e em que medida tal questão influenciou o processo de implementação. O Decreto nº 5.159, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 29 de julho de 2004, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Educação, e deu outras providências, considerando seus anexos I e II, registra mudanças de conjuntura/estrutura de departamentos e coordenações, considerando os diversos programas a eles vinculados. O Art. 1º do referido decreto estabeleceu:

> Art. 1º O Ministério da Educação, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - política nacional de educação; II - educação infantil; III - educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; IV - avaliação, informação e pesquisa educacional; V - pesquisa e extensão universitária; VI - magistério; e VII - assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes (BRASIL, 2004)

No art. 2º ficou estabelecido que o Ministério da Educação tem a seguinte estrutura organizacional:

> I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: a) Gabinete; b) Secretaria-Executiva: 1. Subsecretaria de Assuntos Administrativos; e 2. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; c) Consultoria Jurídica; II - órgãos específicos singulares: a) **Secretaria de Educação Básica:** 1. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental; 2. Departamento de Políticas de Ensino Médio; 3. **Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino**; 4. Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica; e 5. Departamento de Projetos Educacionais (BRASIL, 2004, p. 7, grifos nosso)

Conforme apresentado, vê-se que na SEB é criado o Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (Dase). Todavia, conforme o Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro de 2007, houve alteração da estrutura do Ministério da Educação. Neste ato, conforme se verifica a seguir, houve a extinção do Dase (departamento da SEB onde se situava o Programa de acompanhamento do PNE). Esse ato ocorre exatamente no momento de maior inserção do MEC no processo de implementação do PNE de 2001-2010. Curiosamente neste ano o Ministério da Educação havia criado o PDE (2007). Adiante, de acordo com o referido decreto, que revogou os Decretos nº 5.159, 28 de julho de 2004, e 5.638, de 26 de dezembro de 2005, o MEC fica assim estruturado:

> Art. 2º - O Ministério da Educação tem a seguinte estrutura organizacional: I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: a) Gabinete; b) Secretaria-Executiva: 1. Subsecretaria de Assuntos Administrativos; 2. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; e 3. Diretoria de Tecnologia da Informação; c) Consultoria Jurídica; II - órgãos específicos singulares: a) **Secretaria de Educação Básica: 1. Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica; 2. Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para Educação Básica; 3. Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional**; e 4. Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica (BRASIL, 2005, grifo nosso)

Verifica-se que, de fato, o Dase sai da estrutura da SEB e do MEC. Embora isso possa parecer pouco, diante da estrutura do MEC e da questão do PNE, cabe lembrar que nesse departamento existiam pelos menos três coordenações gerais, entre as quais a Cafise, com vários programas de fomento à gestão democrática com ações voltadas à implementação do PNE. Praticamente todos esses programas – ao menos os que permaneceram – foram redimensionados/orientados para o fomento das ações do PDE em 2007.

Passados cerca de quatro anos, tendo findado a vigência do PNE e após o MEC ter ficado praticamente todo esse período com as ações voltadas para o PDE, recria em 2011, conforme se vê no Decreto 7.480, de 16 de maio de 2011, uma secretaria que incorpora praticamente todas as funções que eram destinadas ao Dase de 2004, criado na Gestão do Ministro Tarso Genro na SEB.

Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, publicado no DOU de 6/3/2012. Neste, o Dase ressurge como órgão da Secretaria de Articulação com o Sistema (Sase). Conforme o Capítulo II desse último decreto, a Sase incorpora, praticamente, as mesmas atribuições do Dase[52] extinto em 2007. Isso pode ser observado na alínea "f" do art. 2º, que estabelece à Sase a seguinte estrutura: i) Diretoria de Cooperação e Planos de Educação; ii) Diretoria de Articulação dos Sistemas de Ensino; e iii) Diretoria de Valorização

[52] I) analisar a viabilidade técnica e financeira de programas e projetos educacionais, adequando-os às políticas e diretrizes educacionais da educação básica; ii) promover estudos gerenciais acerca dos sistemas de ensino, visando ao aprimoramento da gestão pública educacional; iii) estipular e apoiar os sistemas de ensino quanto a formulação e à avaliação coletiva de planos nacionais, estaduais e municipais de educação; iv)orientar os sistemas de ensino na formulação de normas e no estabelecimento de padrões de qualidade a serem adotados nos espaços educacionais; v) propor, em articulação com outros órgãos competentes, critérios para a transformação de recurso financeiros aos sistemas de ensino e às organizações governamentais e não governamentais; vi) subsidiar os sistemas de ensino com instrumentos capazes de fortalecer a gestão democrática, atuando na formação de dirigentes, gestores e conselheiros de educação; vii) acompanhar, monitorar e avaliar a execução de planos, programas e projetos aprovados pela Secretaria; viii) estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto ao estabelecimento de mecanismos para a valorização dos trabalhadores da educação em todos os níveis da educação básica; e ix) criar mecanismos de articulação entre União e os sistemas de ensino, visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica. (Brasil, 2004, p. 7 – Decreto nº 5159 - Diário Oficial da União. Seção 1, publicação 29/07/2004).

dos Profissionais de Educação. Como se vê, a configuração é praticamente um retrato do departamento da SEB, que tratava da implementação do PNE e que foi extinto em 2007, com o surgimento do PDE.

De acordo com a alínea "f" do art. 2º do Decreto 7.690/12, o MEC recria, na Sase, a Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Dase). Verifica-se, ainda, que, além das diretorias criadas pelo Decreto 7.690/12, as coordenações gerais criadas, seja no ato original ou em decorrência de alterações sofridas, incorporaram, via de regras, as mesmas ou similares prerrogativas anteriormente estabelecidas para o Dase da SEB, extinto em 2007.

Com esse ato, o MEC parece reparar um significativo erro cometido em 2007. Esse aspecto dá margem para reforçar o argumento que a extinção do referido departamento, por decisão do então Ministro Fernando Haddad, foi, na opinião deste pesquisador, um equívoco, felizmente corrigido pelo próprio MEC, via criação da Sase, por meio do instrumento legal anteriormente mencionado. Em outra perspectiva, se as razões encontradas pelo MEC para barrar as atividades do Dase, especialmente aquelas voltadas para as questões da implementação do PNE, tivessem fundamentação, provavelmente esse referido órgão não teria razão para ressurgir como secretaria, em 2011.

Com base nos decretos de criação, nº 5.159/04 e nº 7.480/11, e nos documentos formais utilizados em suas logísticas de atuação, o quadro constante do Anexo C demonstra as principais competências do Dase/SEB (extinto em 2007) e da Secretaria de Sase (criada em 2011). Os registros ratificam que as competências desses órgãos/setores são praticamente as mesmas; mudam-se apenas algumas formalidades. Isso reforça que a perspectiva das ações voltadas para a implementação do PNE, já incipientes no âmbito do MEC, foi praticamente extinta, sendo retomada com a criação da Sase por ocasião da discussão do novo PNE, incialmente previsto para vigência da década compreendida entre 2011-2020.

Com relação à extinção do Dase, talvez alguns dirigentes possam manifestar que o momento político era outro para justificar essa anomalia. Seja qual for a explicação oficial, verifica-se que as ações políticas desenvolvidas pelo MEC junto aos sistemas voltados à implementação do PNE de 2001-2010 sucumbiram logo após o lançamento do PDE.

A partir desse advento, as políticas formuladas com base nesse plano, as quais já eram fragilizadas, tornaram-se praticamente inexistes. Toda a atenção e todas as secretarias fins foram voltadas para o novo plano que nascia. Esse acontecimento, mais uma vez, revela algo recorrente nas políticas públicas – a descontinuidade –, que prevalece historicamente em detrimento dos princípios basilares da gestão das políticas, em especial dos educacionais. Para maior clareza das questões apresentadas neste tópico, são abordados a seguir, de forma mais

específica, dois aspectos que se entrelaçaram no âmbito do MEC e tiveram significações peculiares para o processo implementativo do PNE, comentados a seguir.

a: Dase e Cafise – Em síntese, o Dase e a Cafise, respectivamente, um Departamento e uma Coordenação Geral de articulação com os sistemas de ensino, eram setores institucionais do MEC ligados à Secretaria de Educação Básica (SEB). Suas dimensões político-administrativas e operacionais abrangeram todo o território nacional desde sua criação. Juntos, gerenciavam grande parte dos programas do MEC, os quais tratavam, em todas as unidades federativas e nos diversos órgãos que os compõem, sobre as questões diretamente vinculadas à gestão educacional nos seus variados aspectos. Tinha por base o processo de gestão democrática idealizado nos contextos da CF de 1988 e da LDB de 1996. Ordenadamente conduziu um conjunto de políticas, projetos e ações objetivamente voltado à implementação do PNE, nos termos da Lei nº 10.172/01, mesmo não tendo o devido apoio da governabilidade.

Um dos programas desenvolvidos na Dase, o Programa de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes (discutido no item 2.4.1), foi, talvez, o principal protagonista do processo de indução da implementação do PNE, no âmbito da União. O referido programa, com base em Brasil (2006; 2007), tinha como diretriz e objetivos articular, a partir do MEC, o processo de implementação do PNE 2001-2010. Para tanto, articulava-se nos diversos entes federados com seus órgãos e agentes constitutivos, nas diferentes esferas de poderes constituídos.

Neste contexto, no momento de planejar e desencadear suas ações, discutia-as previamente com os setores organizados da área educacional da sociedade. O importante era trabalhar de forma articulada com os demais programas da Cafise e do Dase, tais como: Pró-Conselho; o Conselho Escolar; o Pradime (segunda fase); e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estes últimos, diretamente ligados às redes escolares, eram de alcance nacional.

b: o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007): sobre esse plano, importa trazer à discussão alguns aspectos político-jurídicos e administrativo-operacionais, uma vez que guardam estreita relação com o processo de implementação do PNE 2001-2010. As fontes de consulta acerca das implicações/relações desse plano governamental demostram profundas divergências. Em algumas abordagens, o plano é visto como o maior complicador da implementação do PNE, enquanto, em outras, o mesmo plano foi visto como salvador. A pesquisa buscou mediar esses conflitos com base em situações concretas. De uma coisa já se tem certeza: de um modo ou de outro, o PDE destaca-se como um elemento influenciador do

PNE. Todavia, a intensidade de influência, seja positiva ou negativa, ainda está muito longe de ser compreendida.

Sob o ponto de vista técnico, o PDE insere-se no contexto de planos de governo, embora seja postulado pela governança criadora como plano de Estado. Além disso, surge em um momento agitado do cenário político nacional e da educação brasileira, na transição do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula. Nesse momento, tradicionalmente trocam-se ministros e paira-se a dúvida sobre a permanência ou não do então ministro Fernando Haddad diante do desempenho da educação brasileira apontado nos resultados das avaliações do Saeb, por exemplo.

Em tal cenário, ao considerar as práticas políticas e de gestão do Brasil sob a ótica histórica, questões subjacentes tendem a exercer peso significativo nas decisões e nos rumos das políticas públicas. Isso parece não ter sido diferente na esfera das políticas voltadas à área de educação. Tal aspecto reforça a necessidade de se investigar com mais propriedade como se processaram as relações com os sistemas estaduais e municipais ligados à área de educação após o lançamento do PDE, principalmente a partir da aplicação do seu instrumento motor: o Plano de Ação Articulada (PAR). É preciso adentrar nas rupturas de projetos, programas e ações que estavam em curso e que foram, em grande parte, abandonadas e/ou reconfiguradas na perspectiva de um novo projeto que surgiu abruptamente, conforme pode ser verificado nos registros que se tem sobre a questão.

O PDE foi idealizado no final de 2006 e aprovado em abril de 2007, sob a custódia do ministro de Estado da Educação da época: Fernando Haddad. Surgiu, talvez desconsiderando questões fundamentais da implementação das políticas públicas e do processo de gestão educacional. Na sua divulgação, era tido pelo governo, pelas autoridades governamentais da educação, como um Plano capaz de promover um grande salto na educação do país. Essa superestimação do referido plano foi defendida pelo próprio ministro Fernando Haddad, em diversas audiências públicas, sobretudo no Congresso Nacional. Uma publicação do MEC (BRASIL, 2007) registra as expectativas oficiais, que destacam que a implementação do PDE impulsionaria as metas do PNE de 2001-2010 vigentes naquele momento. Fizeram coro com o governo e com experientes educadores e pesquisadores da área educacional. Nessa linha de pensamento, foi dito que:

> [...] a singularidade do PDE se manifesta em três programas novos, ou seja, que não constavam no PNE, ou em outras leis ou propostas governamentais. Estes três programas se destacam por tentarem resolver os problemas de

> qualidade da educação: o Ideb, a avaliação Provinha Brasil e o Piso do Magistério. (SAVIANI, 2007, p. 12).

A primazia apontada por Saviani (2007, p. 12) – sobretudo quando afirma que "os três programas [sic] se destacam por tentarem resolver os problemas de qualidade da educação", parece merecer melhor apreciação ou significação. Para refletir essa questão, cabe a seguinte indagação: será que os três elementos destacados pelo autor – denominados de programas –, à luz do PDE, apresentavam as condições materiais de "resolver os problemas de qualidade da educação"?

Após esse Plano, pouco se falou acerca do PNE. A partir desse momento, houve um limbo de produção de ações e avaliações, tendo o assunto voltado aos debates bem posteriormente, talvez motivado por alguns fatores: i) atender exigência do Ministério Público da União (MPU), que cobrou, após ter sido denunciado por uma associação civil[53], resposta do MEC com relação ao abandono do PNE; ii) fim da vigência do Plano e necessidade de enviar nova proposta ao Congresso Nacional; e iii) realização da Conae, que recolocou o assunto em pauta.

Houve nesse contexto algumas avaliações oficiais realizadas por consultores, sobretudo em razão da agenda do novo PNE. Essa atitude do MEC de instituir o PDE, subordinando, na prática, o plano de Estado (PNE de 2001) a um plano de governo, provavelmente teve consequência no processo de execução desse Plano. De acordo com a Portaria CNE/CP nº 10, de 9 de agosto de 2009, o referido órgão considera que:

> [...] com a implantação do PDE, apesar de não haver sido imediatamente relacionado ao PNE, muitas metas foram alcançadas (totalmente ou parcialmente), especialmente as relativas à melhoria da qualidade do ensino. Nesse sentido, cabe destacar algumas ações, programas e projetos que concorreram para esse alcance: FUNDEB, Diretrizes para a Educação Infantil; o Ensino Fundamental de nove anos; o Ensino Médio integrado à Educação Profissional; política nacional de Educação Especial; diversas políticas de inclusão e diversidade; expansão do Sistema Federal de Ensino, com os IFET e IFES; PNPG 2005-2010; Plano de Ações Articuladas – PAR; programas de alimentação, livro didático e de transporte escolar; Política e Plano Nacionais de Formação de Professores; a CAPES da EDUCAÇÃO BÁSICA; piso salarial nacional de professores; diretrizes de carreira, a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e diversos programas voltados para o desenvolvimento da gestão democrática. (BRASIL, 2009, p.17).

[53] Movimento de Valorização dos Trabalhadores em Educação (Movate). Instituído em 27 de novembro de 2007, é uma entidade civil, sem fins lucrativos, independente de qualquer atividade político-partidária, com atuação precípua no Ministério da Educação e em todo território nacional, com sede no Distrito Federal.

A contextualização dessa problemática é oportuna porque apresenta questões que contribuem com o debate, uma vez que indicam fatos ocorridos no processo de implementação do PNE e que foram interrompidos. Traduzem ou estão relacionados a fatores inibidores e facilitadores da execução do Plano. Nessas questões explicitadas, as decisões foram tomadas por decisões políticas e administrativas, especialmente orquestrada pelo próprio MEC a partir do lançamento do PDE. Ademais, essas questões precisam ser analisadas e tratadas, fazendo-se paralelos com outros dados e questões que se relacionam com o objeto de estudo deste projeto.

2.4 Perspectivas de autonomia e gestão no contexto da implementação do Plano Nacional de Educação 2001-2010: interfaces e desafios

A Constituição Federal em 1988 materializa, à luz do regime democrático propugnado, a tese da descentralização da educação em lei. Uma boa reflexão para esse momento encontra-se em Saviani (2011), na medida em que ressalta a natureza da relação federativa brasileira, com ênfase na educação:

> [...] direciona-se, portanto, à organização da educação numa nação politicamente estruturada na forma de um Estado federativo [...] não se trata, pois, da educação em Estados unitários, situação na qual supostamente a gestão seria mais simples. Nessa concepção o Estado federativo brasileiro pós CF/1988 se contrapõe ao Estado unitário [...] a contraposição não se confunde com a posição entre Estado descentralizado e Estado centralizado. Os fenômenos da centralização e descentralização podem ocorrer tanto em Estado federados como unificados.
>
> Assim, o que distingue o Estado federado do não federado não é o fato de atuar pela via da descentralização ou centralização. Aquilo que caracteriza a federação é a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, **intencionalmente são articulados tendo em vista assegurar interesses e necessidade comuns**. Por isso, o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União. (SAVIANI, 2011, p. 75-76, grifo nosso).

Além de dar clareza à tipologia jurídica e às características do Estado constituído no Brasil após a Carta Magna de 1988, essas considerações apontam na direção das competências, dos limites e das possibilidades atribuídas aos entes federados no momento do desencadeamento das políticas públicas na perspectiva de uma gestão democrática, tal qual se

verifica também no contexto do PNE.

Para Gouveia e Souza (2010, p. 790), no caso da educação, "temos 22 anos de busca pela efetivação do princípio da gestão democrática do ensino público. Este princípio, expressa pela primeira vez no texto constitucional de 1988, é um marco no longo processo de construção de uma concepção igualitária de educação". Ampliando essa discussão acerca de gestão democrática, Cabral Neto assevera:

> Gestão democrática é um ato político e não administrativo, porque significa deslocar o poder de decisão e não apenas a execução. Ela ressitua a escola como espaço de poder ou, pelo menos, de pulverização do poder, retirando dos órgãos centrais e do governo a exclusividade da administração da educação. Por isso, como destaca Bordignon (1992), 'democratizar implica em abrir espaços de poder locais, em construir políticas [...] de baixo para cima' (p. 29). Destaca ainda o autor a descentralização do poder só é possível pelo fortalecimento do processo democrático, via organização e participação popular e requer uma constante negociação entre diversos atores que estão disputando os espaços de poder na arena política em todos os níveis [...]. (CABRAL NETO, 1997, p. 188).

Com base nas considerações anteriores, infere-se que a prática de gestão democrática, dentro do contexto efetivo, é complexa, depende de elementos precedentes – construídos preferencialmente por princípios de gestão democrática – e envolve muitos aspectos. Assim, muitas questões têm dimensões plurais constituídas historicamente a partir de elementos estruturais e estruturantes constitutivos da sociedade, por meio dos contestantes movimentos e momentos históricos.

Neste contexto, no Estado Democrático constituído e, consequentemente, na gestão democrática por este propugnada, há um aspecto peculiar relevante para a implementação das políticas públicas, o qual norteia ações e relações de entes e agentes e está impregnado no processo de implementação do PNE de 2001-2010, ainda que majoritariamente no campo das discussões. Trata-se da autonomia consagrada, sobretudo em termos jurídicos, aos entes federados pela Constituição Federal de 1988. Sobre essa questão, Saviani (2011) aponta que a diferença de graus de autonomia não significa redução de importância para as instâncias que detêm menor autonomia. Nessa perspectiva, o autor faz as seguintes reflexões:

> [...] ora, mas se é assim, então, está claro que a configuração dos estados e da União, sua estrutura, sua organização e administração são operadas por indivíduos concretos, cidadãos reais, ou seja, os habitantes dos municípios. [...] portanto, se autonomia concreta-se mais nos estados do que nos municípios é porque no âmbito do estado ela exercita-se em relação a todos os municípios que o integram e não apenas por parte de cada município em

> confronto com os demais. O mesmo se pode dizer da União, cuja autonomia exerce-se em relação a todas as unidades federativas e não apenas na contraposição entre elas. Em última instância, são os municípios que atuam simultaneamente nas três instâncias que, obviamente, se fortalecem reciprocamente na medida em que se estreitam os laços de articulação que as unem em torno de propósitos e interesses comuns. [...] discurso da autonomia local ou regional com as normas decorrentes teve efeitos bem diferentes do proclamado [...] o que pode ser constatado tanto no plano diacrônico, isto é, historicamente, como no plano sincrônico, ou seja, nas condições atuais. (SAVIANI, 2011, p. 79).

É redundante afirmar que a concepção desse autor é ratificada em diversas fontes consultadas na realização desta pesquisa. Nessa direção, de acordo com Cury (1993, p. 66), "sem autonomia fica difícil imaginar por onde se pode implementar uma gestão democrática". Considerando a intrínseca relação entre autonomia e democracia, infere-se que – tanto no sistema educacional mais amplo, como o Ministério da Educação, quanto na escola, como unidade micro desse mesmo sistema – é preciso haver a coexistência desses dois elementos.

No caso da democracia, ela se manifesta de forma mais efetiva pela participação consciente e efetiva do conjunto da sociedade; no caso da autonomia, sua forma mais efetiva ocorre por meio de regras claras estabelecidas de forma articulada, conforme consignou a CF de 1988 ao prever o regime de colaboração. No caso específico da educação, a construção do sistema apresenta-se como meio fértil para materializar tais pretensões. Por sua vez, este precisa ser construído com base em princípios democráticos de participação e de autonomia garantidos em todo o processo.

Ao definir autonomia relativa à gestão da escola, Sousa (2006, p. 207-208) destaca três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica. A primeira, segundo o autor, "consiste na possibilidade de a escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos, pessoas e recursos materiais de forma a atingir seus fins educacionais". A segunda "trata da gestão de recurso patrimonial e de transferências feitas pelo sistema educacional, de forma a dispor de um orçamento próprio". A terceira autonomia – a pedagógica – "diz respeito à liberdade de ensino e pesquisa e, portanto estreitamente ligada ao projeto político pedagógico [...] a autonomia da escola e um suporte necessário para que possa ocorrer a efetiva democratização da gestão".

A tendência de uma gestão sem o mínimo de democracia e autonomia, nos termos discutidos anteriormente, não só prevaleceu como perdura fortemente na educação brasileira, seja por falta de entendimento da matéria, seja por incapacidade de gestão técnica, financeira e administrativa, seja pelas motivações políticas que frequentemente permeiam as políticas

públicas do Brasil. Em muitas situações, convivemos com um anacronismo ainda robusto na agenda da educação brasileira. Talvez a questão possa ser refletida naquilo que Teixeira (1962, p. 59), fazendo referências ao contexto das práticas de gestão das políticas educacionais, caracterizou como: "distância entre os valores proclamados e os valores reais".

Não obstante ao dito, entende-se que essa questão da autonomia tem significações e aplicações variadas dentro de mesmos contextos. Parece haver um descompasso entre a real significação demarcada juridicamente e a demarcação efetivada. Na prática, a evocação de autonomia por alguns entes e agentes fica, muitas vezes, condicionada a interesses. Assim, quando determinada questão interessa ao governante ou grupos majoritários, independentemente da esfera federativa onde se situam, estes se valem do princípio da autonomia para reivindicar direitos, ainda que esses princípios não estejam totalmente explicitando determinadas garantias.

Numa situação oposta, quando se trata de deveres a serem cumpridos – foi o caso de muitas obrigações prescritas pelo PNE de 2001-2010 –, os entes se valem da própria autonomia para não se importar com a questão. Aqui poderia se dizer que há uma gangorra ou um jogo de empurra-empurra. Infelizmente, nas searas e arenas educacionais, isso é uma realidade histórica e ainda muito presente.

Nessa discussão, é necessário refletir acerca de outro tema – a ideia de gestão democrática configurada, sobretudo, a partir do ideário proclamado pela Constituição de 1988 e pela LDB, considerando os diversos contextos: jurídico, administrativo e operacional. No entendimento da Conae, a gestão democrática como princípio da educação nacional:

> [...] sintoniza-se com a luta pela qualidade da educação e as diversas formas e mecanismos de participação encontradas pelas comunidades local e escolar na elaboração de planos de desenvolvimento educacional e projeto político-pedagógico, ao mesmo tempo em que objetiva contribuir para a formação de cidadãos/ãs críticos/as e compromissados/as com a transformação social. Nesse sentido, deve contribuir para a consolidação de políticas direcionada a um projeto político-pedagógico, que tenha como fundamento: a autonomia, a qualidade social, a gestão democrática e participativa e a diversidade cultural, étnico-racial, de gênero, do campo [...] para tanto, a instituição educacional precisa ter uma relação permanente com a comunidade, construindo coletiva e participativamente o projeto político-pedagógico [...], observando o seu entrelaçamento com outros espaços e setores da sociedade, especialmente com os movimentos sociais [...]. (BRASIL, 2010b, p. 57).

A Constituição de 1988, no art. 211, determinou que a "A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". Para Saviani (2011, p. 85), o disposto nesse artigo contém duas novidades: "a menção aos

municípios num artigo que trata da organização dos sistemas de ensino; e a introdução do regime de colaboração". Ainda de acordo com Saviani:

> A referida repartição foi feita pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1996, que manteve para os municípios a responsabilidade pela educação infantil, além de priorizar, em conjunto com os estados, o ensino fundamental. Os estados, por sua vez, além do ensino fundamental em conjunto com os municípios, tem responsabilidade pelo ensino médio. À União, no exercício da coordenação nacional da política de educação, compete prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios [...]. (SAVIANI, 2011, p. 85).

Dando mostra da necessidade de se atribuir, em algumas matérias, competências particulares aos entes federados, cabe lembrar que o inciso I do art. 9º da LDB estabeleceu que "elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios" é competência específica da União. Embora alguns preceitos constitucionais, originalmente aprovados, fizessem referências a sistemas educacionais das diferentes unidades federativas, note-se que a premissa constitucional de 1988 traduzia-se, naturalmente, na perspectiva da criação de Sistema Nacional de Educação, prerrogativa mais claramente apontada – é verdade – na LDB/96.

Essa questão pode ser percebida como indicação de uma concepção de gestão democrática propugnada nas diretrizes, objetivos, artigos, incisos, alíneas e demais preceitos materializados naquela Carta e na legislação decorrente. Aliás, sem tais preceitos, dificilmente se concretizariam as mudanças educacionais que vem se processando, ainda que lentamente e sem a qualidade desejada[54], nas duas últimas décadas. Nesse contexto, Saviani (2011) discorda do argumento de que o regime federativo foi impeditivo de avançar na construção de um sistema educacional no Brasil. Assim ele se manifestou:

> Apesar de se ter invocado recorrentemente, em especial na discussão dos projetos da primeira e da atual LDB, o argumento de que a adoção do regime federativo seria um fato impeditivo na instituição de um sistema educacional no Brasil, esse raciocínio não tem consistência. Contrariamente a essa argumentação, eu diria que a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um sistema nacional de educação. (SAVIANI, 2011, p. 86).

Nessa direção, Saviani (2011) menciona que a federação é a unidade de vários estados

[54] Entendida na perspectiva daquilo que a educação pode proporcionar para o desenvolvimento social (coletivo) e individual (campo subjetivo) do sujeito à luz de uma sociedade multidimensional.

que preservam suas respectivas identidades e intencionalidades comuns. Para o autor, "a federação postula o sistema nacional e, logo, no campo da educação, representa a união intencional de vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federados, os quais compõem o Estado federado nacional" (SAVIANI, 2011, p. 86). Nesse contexto, entende-se que creditar o estágio de avanço ou fracasso de determinadas políticas unicamente às prescrições do regime federativo brasileiro ou às dimensões das metas estabelecidas na Lei nº 10.172/01 – como sugerem alguns avaliadores do PNE – é desconsiderar fatores fundamentais desse processo.

Discutindo a questão federativa no tocante à garantia do direito à educação a todos os brasileiros, Oliveira e Santana (2010, p. 9) esclarecem "que tal direito pressupõe a igualdade de condições e de acesso, permanência e sucesso na escola". Os referidos autores propugnam a ideia de se debater um problema não resolvido entre nós:

> O da desigualdade educacional resultante, entre outros fatores, dos moldes de atuação do poder público e da relação entre governo federal e demais entes federados (estados e municípios) em matéria de educação. Os fatores constituem-se em obstáculos ao desenvolvimento educacional do país, ao acentuarem o fosso existente entre as regiões [...]. (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 10).

Esses autores fazem referência à forma de como os governos e seus gestores, nos diferentes níveis e esferas de poder, são protagonistas centrais dos sucessos e insucessos das políticas públicas e, neste particular, das políticas públicas de educação da natureza do PNE de 2001-2010. Debater essas questões importa para compreender as nuances de fatores potencialmente capazes de ter influenciado o destino da implementação do PNE.

2.4.1 O Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE do MEC

Este tópico apresenta o Programa de Acompanhamento do PNE, desenvolvido no Ministério da Educação (MEC), com fulcro nas orientações de gestão preconizadas na CF/88, na LDB/96 e na Lei nº 10.172/01. Suas ações específicas realizadas entre 2005-2007, em diversos aspectos, assumiram o papel indutor do MEC à luz dos objetivos traçados para nortear ações de implementação do PNE. Nesta perspectiva, atendo-se aos objetivos centrais, planejou ações, traçou metas e desenvolveu procedimentos com base nos princípios basilares de gestão democrática, conforme exposto a seguir:

a) Descrição, origem, parcerias e público-alvo

O Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes, conforme registros oficiais[55], caracteriza-se como um "programa de apoio técnico e pedagógico aos sistemas de ensino para o acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE e dos planos estaduais e municipais correspondentes".

Esse programa foi instituído em dezembro de 2005 pela Cafise/Dase, na Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC. Tinha alcance nacional, presente em grande parte das unidades federativas, incluindo órgãos educacionais, entidades e segmentos sociais. Originalmente era denominado "Programa de Capacitação de Gestores Municipais de Educação", criado na perspectiva da gestão da política de educação. Com a reestruturação em 2006, teve o nome alterado para o anteriormente referido.

O público-alvo eram os secretários de educação dos estados e dos municípios, segmentos da sociedade civil ligados à educação, os dirigentes, os professores, os gestores e os técnicos dos órgãos federais, estaduais e municipais de educação, refletindo o ordenamento da CF/88, da LDB/96 (especialmente os artigos 8º e 9º) e da Lei nº 10.172/01.

b) Objetivos, base legal de constituição e planejamento das ações

De acordo com os documentos oficiais[56], eram, respectivamente, objetivos geral e específicos do programa: "Acompanhar a implementação e avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE) e dos Planos Decenais Correspondentes, com a participação da sociedade civil organizada e capacitar técnicos, gestores e dirigentes das secretarias de educação utilizando metodologias específicas"; e

> [...] mobilizar os diversos segmentos da sociedade civil ligados à educação no sentido de acompanhar a elaboração, implementação e [...] dos planos estaduais e municipais de educação nas suas respectivas esferas; desenvolver, de forma articulada com os entes, desenvolver mecanismos de

[55] Dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC – SIMEC. PPA: 2006/MEC. Arquivos Cafise/Dase/SEB (relatórios e documentos). Material logístico do programa. Projeto Brasil/Unesco/Bra1121 (Prodoc. 914). Guia de programas para os municípios (guia Pradime 2006). MEC/SEB/Dase/Cafise: Balanço da Gestão 2003-2006/Cafise).

[56] Registros oficiais do Programa, documentos logísticos, publicações da Cafise/Dase/SEB/MEC, registros eletrônicos. Projeto Brasil/Unesco – Bra1121 (Prodoc. 914). Balanço da Gestão 2003-2006 / Cafise. Brasil (2005, 2006, 2007).

> acompanhamento e avaliação dos planos [...] no âmbito da União [...] visando subsidiar os estados e os municípios [...] no contexto das suas realidades"; "ressaltar a importância [...] dos planos como elemento estratégico para o processo de construção, ampliação e consolidação da educação com qualidade social"; "promover capacitação e sensibilização de dirigentes, gestores, técnicos das secretarias [...] de educação na perspectiva de elaboração, [...] dos seus respectivos planos; ampliar o canal de comunicação entre educadores, gestores, entidades da área educacional e os poderes constituídos com vista à implementação dos planos [...] em consonância com o PNE. (BRASIL, 2006, p.)

Os princípios norteadores e a base legal de constituição do programa são os preceitos da CF/88, da LDB/96 e da Lei nº 10.172/01. Esta lei estabeleceu, no art. 2º: "a partir da vigência desta lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar seus planos decenais correspondentes". Ademais, a referida lei proferiu:

> Art. 3º A União, em articulação com os estados [...], os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação. § 1º O Poder legislativo, por intermédio das comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados […] do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação. § 2º A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções. Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos [...] ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação […] Art. 6º Os poderes da União, dos Estados [...] e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação [...]. (BRASIL, 2001, p. 11).

O planejamento estratégico fundamentou-se nos estudos técnicos[57] do Cedeplar[58] com análises comparativas de dados demográficos e educacionais das regiões e dos respectivos estados, com relação às metas do Plano. Fez-se projeção de dois cenários educacionais: um considerando a realização das metas do PNE; outro, a evolução histórica das taxas no período

---

[57] Este estudo foi realizado pelo Cedeplar/UFMG, para o Dase/MEC/SEB. Na primeira parte do estudo, registrava-se o quadro de situação das metas do PNE no contexto global para o país e para cada uma das cinco regiões. Das análises desse conteúdo, projetou-se a base inicial para o planejamento das primeiras ações do programa. O Colóquio Nacional sobre mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNE e os seminários regionais, realizados pela Cafise, nas cinco regiões do país em 2006, marcaram o início das atividades do programa.

[58] O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, contratado pelo MEC, realizou estudo técnico com cinco diagnósticos regionais sobre a dinâmica dos indicadores educacionais. Teve por base as pesquisas nacionais por amostra de domicílio – Pnad, do IBGE e de Censo Escolares do MEC/INP. Foram configurados os estudos dos indicadores de cada município e estado que serviram de base diagnóstica e de projeção estatísticas e dimensionais de norteamento das ações do programa.

de 1998 a 2003. Na prática, projetavam-se, de acordo com a média da evolução (diagnóstico real) de cada ente federativo, as ações educacionais para dez anos, traçadas a partir de prioridades estabelecidas no processo. Os relatórios do Cedeplar, que serviram de bases das ações do programa, continham os seguintes indicadores educacionais:

- da educação infantil: taxa de atendimento 0-3 anos e 4-6 anos por região e Estado, de 1996 a 2004, e projeção até 2010, também por região e Estado;
- do ensino fundamental: taxa de repetência atual e projeção até 2010; projeção das taxas de aprovação, repetência e abandono; taxa de atendimento, nos dois cenários mencionados;
- do ensino médio: taxa de escolarização bruta e líquida e taxa de atendimento (2003-2004) e projeção das taxas de escolarização líquida, até 2011, projetados nos dois cenários;
- do ensino superior: avaliação da meta de oferta; taxa de escolarização líquida, por região e Estado (1996-2004); e projeção da taxa de escolarização líquida, também por região e Estado, até 2011;
- da qualificação dos professores de educação infantil, separadamente por creche e pré-escola, do ensino fundamental, também por subetapa (7-10 e 11-14 anos) e ensino médio, segundo os requisitos legais de formação; e
- da infraestrutura dos estabelecimentos de ensino: panorama atual comparado com as metas do PNE.

c) Metodologia de trabalho, ações específicas e evolução

As ações do Programa efetivaram-se em regime de colaboração. Eram também articuladas com outros programas de gestão democrática, na Cafise/Dase, como: Pró-Conselho[59]; Conselhos Escolares[60]; Pradime[61]; Proforte[62]; e Escola de Gestores[63]. Essa

[59] Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. O programa estimula a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles existentes e a participação da sociedade civil na avaliação e fiscalização das políticas educacionais [...]. "O principal objetivo era qualificar gestores e [...] controle do uso das verbas da educação". Com o PDE 2007, foi um dos programas fortemente desarticulado, após a extinção da Cafise/Dase, em 2007. (BRASIL, 2005, 2006, 2007)

[60] Conselho Escolar – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Objetivos: "Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas [...]" e "Instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implementação e fortalecimento dos [...] escolares". (BRASIL, 2005, 2006, 2007)

[61] O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), parceria do Ministério da Educação com a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), foi criado com o "objetivo de fortalecer e apoiar

articulação impulsionou, de certo modo, as ações desenvolvidas. Isso amenizou, em parte, a escassez dos recursos, a limitação (numérica) de técnicos, entre outros aspectos, na base interna do programa.

O ideário do programa considerava a importância do PNE à educação do país e, no campo maior, à sociedade brasileira. Refletia acerca das diversidades (sociais e individuais) suscitadas no processo de implementação. A metodologia de trabalho reconhecia a necessidade dos diagnósticos reais, porém os analisava para além do estático: as questões eram vistas à luz de outras realidades possíveis, que, muitas vezes, não emergem nos números, mas estão presentes nos variados contextos do processo educacional.

> O conceito de participação da comunidade na elaboração do Plano inclui o retorno às instâncias de aprovação e a avaliação de quanto suas sugestões foram acolhidas e do porque não o foram. A experiência ensinou que a participação da comunidade vai mais além da presença em assembléias ou grupos de trabalho, da apresentação de sugestões e propostas, devendo ir até a consideração do texto final e da identificação, sob o formato técnico, das palavras que pronunciaram os desejos e necessidades da comunidade; […]. (DIDONET, 2006, p. 36)

As ações eram projetadas para quatro anos, com ajustes anuais – lógica do plano plurianual e lei orçamentária anual. Todavia, as ações educacionais – orientadas para os estados e municípios, a serem materializadas a partir dos planos estaduais e municipais, para ter consonância com a lei do PNE – eram dimensionadas e orientadas para década seguinte, a partir de metas de curto, médio e longo prazos.

Para o desafio, o programa articulava toda ação com parceiros[64]. Nesses atos mobilizava cenários nacionais de educação, retomando o movimento (tardio – deveria ter iniciado em 2001), pela elaboração de planos. Para Didonet (2006, p. 16), o programa "procurava fazer um diagnóstico dinâmico da realidade em movimento, captando as novas

---

os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais". Com o PDE, teve o mesmo destino dos demais programas da Cafise/Dase. (BRASIL, 2006, 2007)

62 Proforte – Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação. Tinha o objetivo de "oferecer subsídios aos dirigentes municipais para estruturar a secretaria municipal de educação" (era o Programa "Semi-árido"). (BRASIL, 2007)

63 Escola de Gestores – Programa Nacional de Gestores da Educação Básica: "integra um conjunto de ações [...] início em 2005, com curso-piloto de extensão em gestão escolar (100h), ofertado pelo INEP. Em 2006, o programa passou a ser coordenado pela Cafise/Dase/SEB/MEC, dando início ao Curso de Pós-Graduação (lato sensu) em Gestão Escolar". (BRASIL, 2006; 2007)

64 Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE), do Inep; Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) (BRASIL, 2006, 2007).

forças sociais que iam surgindo e que têm incidência sobre a educação". O cume de atuação do programa foi 2006. No final desse ano e início de 2007, segundo dados do Sicme e outras fontes oficiais,[65] houve crescimento significativo de entes que iniciaram o processo de elaboração e/ou de avaliação de seus planos. Esse fato alterou uma tendência de estagnação dos processos inerentes aos planos decenais então existentes. A tabela 1 demonstra o aumento do número de planos municipais a partir das ações dos programas do Dase e da Cafise .

Tabela 1 – Crescimento real e percentual de municípios cadastrados no SICME (2004-2005) – indicativos de planos municipais.

		2004			**2005**	
	Número de municípios do Brasil (*)	Número de cadastrados somente em 2004	% sobre o Total de municípios do Brasil	Cadastrados novos, somente em 2005	Total de cadastrados em 2004 e 2005	% sobre o Total de municípios do Brasil
	(A)	(B)	(C)=(B)/(A)	(D)	(E)=(B)+(D)	(F)=(E)/(A)
Municípios cadastrados	5563	2429	44%	956	3.385	61%
Há ato legal que cria Conselho ME	5563	1751	31%	769	2.520	45%
Há ato legal que cria Sistema ME	5563	937	17%	588	1.525	27%
Há ato legal que cria Plano ME	5563	392	7%	712	1.104	20%

Fonte: SICME, 2004, 2005, 2006, 2007
* IBGE (2001).

O trabalho era articulado e cooperativo, ancorado no federalismo cooperativo fundado na CF/88 e na LDB/96. Assim, "os trabalhos desenvolvidos tornaram o plano mais conhecido, houve estímulo aos estados e aos municípios para que iniciem o processo de elaboração o mais urgente possível" (DIDONET, 2006, p. 36). Nessa direção, cabe salientar o pronunciamento do então secretário de Educação do Pará: Luiz Araújo, que se manifestou no Colóquio Nacional[66] realizado pela Cafise/SEB em 2005:

[65] Segundo dados do MEC/PRADIME: Guia de programas para os municípios (guia Pradime 2006). MEC/SEB/Dase/Cafise: Balanço da Gestão 2003-2006 / Cafise, entre outras fontes, o Programa de Capacitação de Gestores Municipais de Educação foi criado em 2005", visando "estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto à formulação e a avaliação coletiva de Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação". Ação 6336 – PPA/2006.

[66] Promovido pela Cafise, em Brasília, no Hotel San Marco, no dia 14 de dezembro de 2005, com objetivo de: a) "apresentar aos dirigentes educacionais mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNE desenvolvido no âmbito da União e seus principais resultados" e b) "buscar fórmulas de articulação entre União, os Estados [...] e os Municípios para acompanhamento e avaliação [...]" (BRASIL, 2006).

> A avaliação do PNE vai além da técnica e da indicação de cenários. Implica a mobilização pela defesa da educação. É preciso conseguir apoio político, social e institucional para que seja executado o que foi planejado. Para ampliar o público envolvido na avaliação, com a participação dos diferentes atores do Plano, precisamos encontrar e usar uma linguagem compreensível; os indicadores de avaliação das metas têm que ser entendidos e discutidos também lá nos pequenos municípios […] (BRASIL, 2005, p.19)

Após o Colóquio, ocorreram cinco seminários regionais[67] (um por região), no primeiro semestre de 2006. A partir do segundo semestre, os seminários passaram a ser estaduais (estados + respectivos municípios). Tais seminários objetivavam, da mesma forma que os anteriores, acompanhar e avaliar o PNE e os planos decenais correspondentes, com a participação da sociedade civil, e incentivar os estados e municípios a buscar articulações institucionais para elaborar e/ou avaliar seu planos.

A atividade principal era a formação presencial ocorrida, sobretudo, nos seminários e/ou reuniões técnicas. Como já dito, essas ações eram articuladas com os estados e municípios, considerando seus órgãos e representações, bem como suas organizações e segmentos sociais.

No segundo dia, realizavam-se as oficinas. Estas tinham caráter mais técnico-instrumental e visavam o aprimoramento dos conhecimentos teórico-práticos suscitados nas discussões. Os participantes eram divididos em grupos, de acordo com alguns critérios estabelecidos. A ideia era socializar problemas, discuti-los e encontrar possíveis soluções. Os dados eram pré-sistematizados por relatores – escolhido ou indicado em cada grupo –, que os apresentavam à plenária.

Os registros serviam de base à produção de relatórios de acompanhamento e de avaliação dos planos[68] pela Cafise/Dase, que os enviavam aos participantes do evento e ao

---

[67] Seminários Regionais promovidos pelo MEC/SEB/Dase/Cafise, em 2006, a partir do Programa Nacional de Acompanhamento do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, tiveram por objetivo avaliar o PNE e oferecer subsídios para elaboração e avaliação dos planos estaduais e municipais de educação.

[68] Produzidos pela Cafise/Dase, por ação do programa de acompanhamento do PNE apresentado neste trabalho. Os relatórios continham dados gerais e específicos por região e/ou estado dependendo do público-alvo. Foram elaborados a partir de julho de 2006. Além dos relatórios, foram produzidos: documento para subsidiar painel sobre política no contexto do papel do governo e da sociedade civil no processo de avaliação do PNE; análise das avaliações institucionais do PNE com vistas a subsidiar os sistemas de ensino dos entes federados; e documentos norteadores para elaboração dos planos e fomento à gestão democrática. Esses documentos foram: MEC/SEB/Dase/Cafise, julho de 2006, Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (versão preliminar). Elaboração Vital Didonet (Programa de Acompanhamento do PNE); _____ MEC/SEB/Dase/Cafise, setembro de 2006, Documento para subsidiar painel sobre política no contexto do papel do governo e da sociedade civil no processo de avaliação do plano nacional de educação, (ibidem); MEC/SEB/Dase/Cafise, dezembro de 2006, *A*nálise das avaliações institucionais do PNE com vistas a subsidiar os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na elaboração e na avaliação de seus respectivos planos decenais (ibidem);

público-alvo. Neste aspecto, cabe destacar que:

> […] a elaboração dos planos desencadeou [...] um processo de discussão sobre educação, ensino, qualidade, aprendizagem, metas de melhoria, urgências e prioridades, eqüidade, exclusões e inclusão educacional, educação e cidadania. Os debates […] na comunidade extra-escolar deram destaque, [...] ao papel da educação e ao trabalho pedagógico realizado nas escolas […]. Esse processo de construção de planos decenais vai marcar este tempo [...] Revelou-se, na sua essência, um processo pedagógico: envolveu-se na reflexão, no debate e na redação de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para alcançar o que se propôs; em um coletivo diverso de organizações governamentais e não-governamentais foi um exercício de democracia na educação, mas também de conhecimento de nossa própria capacidade de construir uma visão de longo prazo para a educação no País, no Estado, no município diante das limitações e necessidades do tempo presente e das novas exigências que forem surgindo no decorrer desse tempo. (DIDONET, 2006, p. 20).

Nesse contexto, o presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados – em dezembro de 2005, no Colóquio Nacional sobre mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNE, promovido pelo programa – destacou: "[…] como não temos um sistema nacional de educação, os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios continuam ainda bastante desvinculados […]" (BRASIL, 2005)

Note-se que, diante da ausência de um Sistema Nacional de Educação e de um regime de colaboração regulamentado e efetivo, o programa, além de defender e induzir a necessidade dos referidos mecanismos, proporcionou um exercício prático de cooperação prenunciado no regime federativo brasileiro nas suas ações articuladas com os sistemas de ensino em praticamente todo território nacional.

Assim sendo, considerando o planejamento previsto à primeira fase (questões politicas do MEC inviabilizaram as demais), pode-se considerar que o programa cumpriu seu papel articulando ações relacionadas aos planos municipais e estaduais de educação, considerando que o Ministério da Educação tem, dentre suas prerrogativas constituídas legalmente, o dever de apoiar, sobretudo, tecnicamente os estados e municípios na confecção dos planos correspondentes.

O quadro 1, a seguir, demonstra uma das dinâmicas do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos decenais correspondentes constituído pelo Dase/SEB.

MEC/SEB/Dase/Cafise, 2007, Relatório dos seminários de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes (ibidem).

Quadro sinótico dos seminários regionais organizados pelo Programa em 2005-2007	
Objetivo sintético	Ampliar a participação dos sistemas de ensino, do Poder Legislativo, do Judiciário e da sociedade civil no processo de avaliação do PNE e dos planos estaduais e municipais.
Conteúdos trabalhados	1- Apresentação do estudo do Cedeplar sobre a situação educacional (estatística) e síntese da informação sobre o conteúdo do documento; 2- Relatos, reflexões e debates em grupo sobre a situação de cada ente federado presente no seminário, sobre o respectivo plano decenal de educação (oficinas e recomendações) ao MEC; 3- Apresentação dos trabalhos de grupo em plenária, comentários e debates; 4- Relatos de experiências estaduais e municipais, selecionadas para o evento; 5- Painel de debatedores do tema: o papel do governo e da sociedade civil na elaboração, aprovação, implementação e avaliação dos planos decenais; 6- Estratégias para conseguir êxito na elaboração, tramitação legislativa e avaliação dos planos estaduais e municipais (trabalho em grupos e plenária com debates); 7- Comentários analíticos de situações, na perspectiva de entidades convidadas, técnicos e dirigentes.
Dinâmica de trabalho	i) mesas com autoridades dirigentes dos sistemas de ensino ou instituições educacionais; ii) mesas técnicas com especialistas convidados; iii) oficina de reflexão sobre o trabalho realizado nos estados e nos municípios presentes sobre os planos; iv) plenárias de apresentação dos resultados das oficinas, esclarecimentos e debates; v) apresentação de experiências estaduais e municipais bem-sucedidas de elaboração de planos decenais; vi) mesa de considerações finais, em que os principais pontos que emergiram do seminário eram comentados; e vii) avaliação individual do seminário, feita pelos participantes em ficha distribuída pela coordenação.
Resultados esperados	a) engajamento mais efetivo de dirigentes no processo de avaliação do PNE e de elaboração, aprovação, implementação e avaliação dos planos; b) disseminação de experiências que puseram em prática a gestão democrática, a atenção às demandas da comunidade local e que evidenciavam compromisso com a qualidade social da educação.
Condições operacionais	Em cada local de realização, a coordenação dos seminários (Cafise/Dase) contou com o apoio das secretarias estaduais e municipais, que disponibilizaram técnicos e auxiliares administrativos das respectivas secretarias para o evento.

Quadro 1 – Quadro sinótico dos seminários regionais do Programa de Acompanhamento do PNE – Dase/Cafise.
Fonte: BRASIL, 2006-2007.

As práticas do programa, além de considerar os fundamentos e os critérios técnicos de planejamento, monitoramento e avaliação, foram orientadas pelo ideário de inovação emancipatória, embasado nos princípios norteadores e nas perspectivas de gestão democrática configuradas no país a partir da CF/88 e LBD/96. Analisando suas principais ações, ainda que pese sua curta existência em razão das questões de governança, verifica-se que foram inovadoras dentro do contexto que se inserem as políticas públicas de educação. O programa contrariou a lógica de predominância da União sobre as políticas públicas dos demais entes: embora criado no MEC, desenvolveu suas ações à luz dos preceitos de gestão democrática da Lei que o constituiu e no ordenamento propugnado na CF/88 e LDB/96. Sua base de construção era cooperativa e conjunta; não havia, pois, a centralização do processo.

Isso afere que a dinâmica de implementação do programa foi uma prática de cooperação federativa. A consequência foi a projeção rápida do programa no cenário nacional, de forma ágil e com pouco custo financeiro. O programa valorizava o potencial humano – nas suas variadas concepções/acepções – e o trabalho coletivo organizado em forma de rede.

Essa dinâmica se formou em diferentes unidades federativas. As adesões eram de várias formas, desde as voluntárias (maioria das vezes) até aquelas mais formais e convencionais. "O sistema é produto da ação sistematizada, isto é, da capacidade humana de agir intencionalmente segundo objetivos previamente formulados, o sistema educacional é resultado da educação sistematizada" (SAVIANI, 2010, p. 380). Nesse aspecto, com base nos dados dos relatórios oficiais do Programa, pode-se inferir que ele:

> imprimiu ações descentralizadas de forma democrática, utilizando e considerando a importância dos diversos segmentos e agentes do processo educativo (1); considerou [...] os limites e possibilidades dos estados e municípios em todas as fases [...] de suas ações (2); materializou um projeto flexível e dinâmico para atender as particularidades [...] a partir das experiências anteriores e de suas próprias experiências (3); desenvolveu mecanismos de filtrar interferências políticas, limitações financeiras e técnico-administrativas (4); cumpriu seus objetivos e até superou suas metas projetadas (5); trabalhou de forma articulada [...] um exercício de cooperação e participação efetiva da sociedade [...] propiciando subsídios às gestões em estados e municípios (6); levou aos estados e municípios uma experiência – necessária – de racionalidade sócio educacional a despeito da racionalidade financeira (7); norteou-se com fundamento da Lei [...] especialmente ao orientar os entes a elaborarem seu planos [...] (8); inovou quando [...] e chamou à participação, em curto tempo, grande parte do seu público-alvo no movimento de defesa dos planos (9); em suas ações fortaleceu o processo pedagógico de discutir educação na diversidade de visões (10); induziu outras ações importantes para a educação [...]: a criação ou reorganização do sistema de ensino, incluindo nele o Conselho Municipal [...] (11); contribuiu à reestruturação de indicadores de avaliação [...] (12); permitiu avaliar o papel do MEC como indutor, mobilizador, [...] articulador dos esforços dos diversos entes federados (13); incentivou e desencadeou de participação efetiva dos entes [...] federados e dos vários segmentos [...] do País num mesmo objetivo (14); reconheceu e valorizou a heterogeneidade brasileira para educação (15). (BRASIL, 2006, 2007).

As ações do programa norteadas por suas diretrizes, objetivos, estratégias e metas, modificaram alguns cenários de gestão dentro do contexto de ação. E o fez de forma simples: a) trouxe à arena central dos debates educacionais, nos diversos locais de atuação, os elementos importantes da educação – professores, dirigentes municipais, estaduais, segmentos sociais e outros; b) trabalhou em regime de cooperação articulada coletivamente. De acordo com Brasil (2006, p. 9), as ações desencadeadas "são espaços não convencionais da avaliação

do PNE e dos PEE e PME, nos quais se desenvolve uma fértil reflexão sobre a cultura do planejamento, sobre os significados de ter ou não ter um plano [...], abrangente de toda a educação". As experiências registradas por meio do programa requerem outros estudos e debates e, quiçá, sua reedição com garantia de longo prazo.

Também não há dúvida da necessidade urgente de se criar o sistema nacional de avaliação de planos decenais que articule os diversos sistemas de avaliação da educação já existentes, em função de um objetivo comum: possível a partir de um efetivo Sistema Nacional de Educação, construído de forma a sustentar os grandes desafios educacionais da atual sociedade. Saviani (2010, p. 382) destaca que "a construção de um Sistema Nacional de Educação nada tem de incompatível com o regime federativo".

> O que foi feito, no entanto, é merecedor de registro pela inovação, pela determinação de secretários de educação, pela disposição de grande número de técnicos, pela participação de imenso número de entidades da sociedade civil, pela renovação da esperança dos professores de que a educação vai ser levada mais a sério e alcançará mais alto nível de qualidade e mais equidade. (BRASIL, 2006, p. 14).

O êxito da atuação do programa pode estar relacionado, sobretudo, pela forma articulada de trabalho que o programa desencadeou, tanto no âmbito interno como externo. As particularidades das parcerias formadas desde o momento de sua criação – somadas à forma democrática de organizar as ações, considerando as dimensões de natureza técnica, administrativa, jurídico-política caracterizadas no processo – são aspectos singulares que impulsionaram significativamente as ações empreendidas.

Talvez essas práticas devam ser reeditadas por outros programas de natureza similar. Esse êxito não significa que as relações federativas que permitiram suas ações ou por ele praticadas estejam prontas o suficiente para tantos desafios educacionais preconizados na CF/88. Ao contrário, ainda há muito por fazer com vistas à construção de um regime de colaboração efetivo, que materialize as condições necessárias à criação de um sistema nacional de educação capaz de mediar complexas relações entre os entes e os sistemas e as outras organizações da sociedade.

Com efeito, ainda que pese o desempenho do Programa, tal fato não foi suficiente para conter a força política – a governança – que se moveu para dar sustentação a um novo programa, motivado por outras finalidades e objetivos. Esse fato demonstra a real necessidade de se construir outros mecanismos que assegurem a continuidade das boas políticas e ações públicas. Isso talvez seja um dos maiores desafios do regime de colaboração e da lei de

responsabilidade educacional em discussão no legislativo federal. No Anexo B, consta um dos folders e um dos cartazes utilizados como logística do programa em 2006-2007, com informações básicas do Programa. A tabela 2 apresenta dados do Programa extraídos do Sistema de Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC).

Tabela 2 – Relatório Municipal – Demandas aprovada para o Programa de Acompanhamento do PNE
Programas da Secretaria de Educação Básica

		2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes							
Físico	Atendido	0	3.838	2.560	1.588	782	8.768
Aprovada pela comissão							
Físico	Atendido	0	3.838	2.560	1.588	782	8.768
Servidor(es) da SME							
Físico	Atendido	0	3.838	2.560	1.588	782	8.768

Embora contenha apenas o resumo do quantitativo nacional, eles foram coletados em todos os entes federados. A sistematização ocorreu em 2007 no Dase/SEB. Tais registros demonstram o volume de solicitações (seminários, conferências e reuniões técnicas, entre outras atividades) de fomento ao PNE, aos planos estaduais e municipais requeridas ao Programa pelas unidades federativas. Revelam também que as atividades estavam previstas – foram projetadas/planejadas – para o período de 2007-2011.

A perspectiva dos dirigentes do Programa e do próprio MEC, naquele momento, era que esse trabalho influenciasse o processo de execução do Plano. Essas ações foram interrompidas com as mudanças de rumo das políticas de educação no MEC e em grande parte do país. Esse Programa, apesar da curta trajetória, desencadeou ações significativas, que tiveram relações e implicações na trajetória do PNE 2001-2010, sendo elemento central do processo de implementação do Plano em determinado momento. Tinha como parceiros nas ações os principais órgãos da União vinculados à Educação do Brasil, bem como diversos organismos da sociedade civil e até organismo internacional, como é o caso da Unesco.

2.5 O financiamento educacional na perspectiva do PNE de 2001-2010: importância, impasses e desafios

O financiamento é uma matéria complexa inserida nos processos educacionais. À luz do sistema federativo da CF/88, teve implicações na implementação do Plano Nacional de

Educação – PNE 2001-2010. Tal questão tornou-se ainda mais relevante em função dos vetos às metas orçamentárias efetivadas pelo presidente Fernando Henrique, antes da sua promulgação.

A não proposição da derrubada dos mesmos vetos pelo governo sucessor: Luiz Inácio Lula da Silva, durante 8 anos de governo (dois mandatos presidenciais), também geram muitos debates e especulações. Por ser matéria complexa, faz-se uma abordagem sintética de alguns pontos específicos diretamente vinculados à matéria do Plano em questão, buscando compreender um pouco desse elemento que teve (tem e terá) influência na implementação do PNE.

As problemáticas do financiamento educacional – valor a ser aplicado; forma de aplicação, de vinculação; fontes de recursos; critérios de distribuição; expectativas de benefícios socioeducacionais e outras questões conexas – tiveram papéis centrais nas discussões do PNE 2001-2010. A definição do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) destinado para custear o referido Plano tornou-se um dos maiores, se não o maior, dos embates entre as duas propostas[69] que resultaram no PNE aprovado. Converge o entendimento de que distribuição e fiscalização dos recursos para a educação são processos complexos e muito polêmicos. De acordo com Sena, isso:

> [...] decorre do fato de se darem em contextos geográficos, culturais e econômicos diferenciados ‘e que são afetados por uma estrutura federativa do Brasil, que se propõe, teoricamente, como federalismo cooperativo [...] a estrutura federativa é permeada pelas práticas patrimonialistas arraigadas às relações entre sociedade e governo em suas diversas esferas’. (MARTINS, 2011, p. 2).

Entre tantas definições, o financiamento pode ser entendido como o dispêndio de recursos para determinada finalidade. Na educação, ele compreende desde o planejamento para eleger as alternativas de atendimento, a cobrança e distribuição dos tributos controlados por um orçamento, até o gasto propriamente dito e a avaliação dos resultados. De acordo com a legislação vigente no Brasil, a educação pública é responsabilidade dos entes federados, sendo seu financiamento estabelecido segundo as regras da legislação.

Nesse contexto, por exemplo, compete aos municípios oferecer educação infantil – creches e pré-escolas – e, prioritariamente, o ensino fundamental, não somente às crianças de

[69] Uma chancelada pelo MEC, Casa Civil, Planejamento e Fazenda e outra oriunda da sociedade civil, referendada pelos educadores.

quatro aos dezessete anos, mas também aos jovens e adultos que não o concluíram na idade própria. A oferta e o financiamento do ensino fundamental é dever do município e do Estado em que ele se localiza, devendo existir um regime de cooperação entre os governos e colaboração entre os sistemas de ensino, conforme dispõe a LDB de 1996.

Não obstante, para se tornar efetivo, o financiamento precisa ir além do Fundeb[70]. Há que se avançar na perspectiva de garantir autonomia plena de educação aos meios e onde ela realmente se materializa, enquanto instrumento de formação, numa perspectiva de transformação social. Sobre essa questão, Azevedo aponta:

> Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um "fundo especial escolar", que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. (AZEVEDO, 1958, p. 68-69).

Ainda que pesem as fragilidades do financiamento do PNE de 2001, fator que comprometeu sua fase de execução, o referido Plano estabeleceu os objetivos e as metas de financiamento na mesma lógica e perspectiva das competências educacionais designadas para os entes, de acordo com o esboço federativo constituído. Nessa direção, ordenou que o orçamento público destinado à sua execução precisaria ter registro legal (aprovado por lei) com previsão de receitas e estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em determinado exercício, para sua implementação.

Despesa pública pode ser entendida como gastos dos recursos públicos, autorizados pelo poder competente, com o fim de atender às necessidades previstas no Orçamento. O financiamento tem papel decisivo na consecução dos objetivos educacionais e no desenvolvimento do sistema de educação. Conforme visto no Capítulo 1, desde 1834, com o Ato Adicional à Constituição do Império, as províncias passaram a contar com imposto próprio para financiar suas escolas.

Nessa direção, a Constituição de 1934 foi a primeira que adotou a vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – 10% da União, 20% dos

[70] O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/06 e regulamentado pela Lei nº 11.494/07 e pelo Decreto nº 6.253/07, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

Estados e 10% dos Municípios. Entre idas e vindas, após os retrocessos das políticas da ditadura, a CF de 1988 prescreveu regras mais objetivas para financiar a educação pública, conforme registrado no 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 O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

Esses dispositivos – ampliados no art. 69 da LDB – estabelecem as demandas por educação escolar, derivadas da procura da população nas etapas garantidas por direitos, e devem ser satisfeitos pela oferta de escolas públicas federais, estaduais e municipais, financiadas por impostos das três esferas da Federação e aditadas por receita de contribuições sociais.

Em 1995, foi criado o Fundef[71]. Por ele, instituir-se-ia no âmbito de cada Estado um fundo composto de 15% dos principais impostos (FPE, FPM e ICMS), cuja receita seria redistribuída pela rede estadual e municipal na proporção das matrículas no ensino fundamental apuradas no ano anterior. A Emenda à Constituição que criou o Fundef foi aprovada em 1996 e regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro desse ano.

Em 2006, com a Emenda à Constituição nº 53, foi criado o Fundeb. Apesar de ter como objetivo principal a constituição desse fundo, a referida emenda altera oito artigos da CF de 1988, entre os quais o artigo 7º, tornando sua redação condizente com a mudança que ampliou a escolaridade obrigatória no ensino fundamental para nove anos, limitando a educação infantil às crianças de até cinco anos de idade.

Outra alteração foi o artigo 23, que trata do regime de colaboração entre os entes federados. A alteração do artigo 30 tornou o artigo coerente com o disposto na LDB sobre competências municipais, pois estabelece que cabe aos municípios, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, atender a toda a educação infantil (creche e pré-escola) e ao ensino fundamental.

---

[71] O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, implantado em 1º de janeiro de 1998. Trouxe como inovação a mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, pela subvinculação de uma parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino.

Outro artigo alterado foi o 206, nos incisos V e VIII, introduzindo as seguintes modificações: a) alargou o conceito de "profissionais do ensino" para "profissionais da educação escolar"; b) limitou a obrigação de elaboração de planos de carreira e do ingresso por concurso apenas aos profissionais vinculados às redes públicas; c) estabeleceu a obrigatoriedade de instituição de um piso salarial nacional, ampliando sua cobertura para os "profissionais da educação escolar pública", dispositivo a ser efetivado por lei federal; d) remeteu para legislação ordinária a tarefa de dispor sobre as categorias contempladas pelo termo "profissionais da educação" e sobre a fixação de prazos para elaboração dos planos de carreira em todo Estado Brasileiro.

Entre as principais alterações promovidas pela EC nº 53 no art. 60, do Ato das Disposições Transitórias, no contexto da contribuição da União, figura a retirada do critério de valor médio do Fundeb, que estabelece a progressividade da contribuição: de R$ 2 bilhões em 2007 a R$ 4,5 bilhões em 2009. Ficou determinado também um mínimo de 10% da receita total dos fundos para o referido ente. Os valores gastos por alunos têm por base os artigos 208 e 214 da CF e o PNE. Em seu parágrafo 1º, esta intenção é reafirmada, de maneira genérica, ou seja, sem prazos para ser alcançada a qualidade e sem indicar os mecanismos para sua efetivação. A implementação gradativa dos recursos do Fundeb estão regulamentados nos parágrafos 4º e 5º da lei que regulamentou o referido fundo. O quadro 2, a seguir, demonstra a perspectiva de transição prevista para ocorrer nos termos dos dispositivos referidos.

Previsão	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Impostos presentes no FUNDEF	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos Novos	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
Inserção das Matrículas	Ensino Fundamental + 1/3 das demais etapas	Ensino Fundamental + 2/3 das demais etapas	Toda a Educação Básica	Toda a Educação Básica

Quadro 2 – Implementação gradativa do Fundeb (E.C. 53/2007).
Fonte: Adaptados dos dados educacionais do MEC/inep 2007

O quadro apresentado é uma pequena demonstração do complexo sistema de financiamento educacional do Brasil. Para compreendê-lo de forma mais apropriada é preciso avançar e aprofundar na questão. Lançar um olhar na base de financiamento do PNE de 2001-

2010 (Lei nº 10.172/01) é um bom exercício. Dessa base de financiamento dependia o cumprimento de suas diretrizes, objetivos e metas que foram previstos para serem cumpridos por todos os entes federados.

Nesta direção, o art. 5º estabeleceu: "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". Quando se verifica o quantitativo de metas cumpridas ao fim da vigência do PNE de 2001, pode-se inferir que pouca importância foi dada a esse aspecto. Isso demonstra a distância que separa os entes federados, inclusive a União, do cumprimento das suas obrigações legais previstas na lei.

Diante desse quadro, torna-se imperativo questionar o fato e criar mecanismos efetivos que coíbam essa prática tão prejudicial para os campos socioeducacionais. Assim, será preciso centrar esforços para que esse fato não ocorra na futura implementação do próximo PNE. A divisão de responsabilidades entre os entes federados precisa ser mais bem distribuída para não sobrecarregar aqueles entes menos favorecidos economicamente, como é o caso da maioria dos municípios brasileiros.

A Constituição Federal de 1988 ordenou que os entes federados elaborassem instrumentos legais que orientem a aplicação dos recursos públicos, inclusive os educacionais. Estes instrumentos são: i) Plano Plurianual (PPA) – documento que expressa planejamento, programa de trabalho e detalhamento dos investimentos realizados para um período de quatro anos, que abrange o segundo, o terceiro e o quarto ano do mandato do governante eleito e o primeiro ano do seguinte; ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – define metas e prioridades para a administração pública a partir do Plano Plurianual e orienta a elaboração da Lei Orçamentária, por exemplo, alterações na legislação tributária, na política salarial e na contratação de novos servidores. A Constituição determina que a LDO seja feita todos os anos; iii) Lei Orçamentária Anual (LOA) – elaborada pelo Poder Executivo, segundo as diretrizes aprovadas no LDO, estabelece a previsão de despesas e receitas para o exercício seguinte. Deve materializar em termos anuais as metas que constam do PPA. Os recursos destinados à educação estão prescritos na LDB, nos artigos 68 e 69, a saber:

> Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei. Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que

> consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1996, p. 23)

Com a criação do Fundeb, em 2007, o Brasil objetiva avançar na área de financiamento da educação básica. Essa legislação alterou o quantitativo de recurso e o expandiu a outras áreas e níveis da educação, todavia não se viu mudanças significativas em mecanismos importantes, como: controle social da aplicação dos recursos; critério qualitativo de aplicação; distribuição paritária de recursos. Proporcionalmente a sua arrecadação, a União acabou ficando como menor dispêndio de recursos, entre os demais entes. (Brasil, 2009).

Assim, embora o novo modelo se proponha universalizar o financiamento da Educação Básica, envolvendo todas as suas etapas e modalidades, verdadeiramente não houve o compromisso de elevação da participação financeira da União para com os novos fundos estaduais da educação básica. Da mesma forma, pouco se previu para alterar as desigualdades socioeducacionais entres as regiões, estados e até mesmo municípios. No lugar da equidade distributiva, houve manutenção da lógica perversa já praticada, mesmo considerando que a CF a partir de 2010 atribuiu maiores responsabilidades à União com relação à educação básica gratuita. A criação de um sistema nacional de controle social, no qual estivessem previstas atribuições para cada instância de poder foi outro ponto que não avançou. Neste contexto do financiamento, com base nos debates e nos registros Conae (2010) pode se dizer que o Fundeb não é suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica e tampouco a permanência do estudante na escola com qualidade necessária. Assim, é preciso ampliar recursos financeiros na educação básica para além desse fundo. Um caminho possível é igualar o valor per capita para todos os estados e em seguida, fazer a transição do fundo atual para um de caráter nacional. Um bom parâmetro seria pegar o maior valor per capita do país hoje. Para que isso ocorra é preciso ampliar os recursos vinculados à educação a partir da incorporação de outras formas de arrecadação, não só os impostos.

Note-se que, mesmo com a elevação da participação financeira da União, o custo-aluno, possível no início do Fundeb, ainda não é suficiente para garantir de forma sustentável a superação dos indicadores insuficientes com os quais nosso país convive. Para Cury:

> A efetividade de medidas educacionais previstas em Plano Nacional de Educação PNE há necessidade de se estabelecer a destinação adequada de recursos [...] o que significa, 21 anos após a promulgação da Constituição de 1988, 18%, 25% de vinculação diante de um novo quadro social de elevadas demandas por uma educação de qualidade? É possível um crescimento de matrículas com o novo conceito trazido pela Constituição Federal e,

> sobretudo, pela LDB, de educação básica como direito? (CURY, 2010, p. 18)

Ao tecer uma comparação entre o conteúdo do PNE elaborado pela sociedade brasileira e o do PNE/2001-2010, diversos analistas – Brandão (2006); Libâneo, Oliveira e Toschi (2003); Saviani (2008); Valente e Romano (2002) – assinalam que as principais divergências referem-se a questões relacionadas, direta ou indiretamente, ao financiamento da educação. Para exemplificar, enquanto o PNE da sociedade brasileira propôs aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB para o pleno atendimento das propostas contidas no Plano proposto, o PNE/2001 aprovado pelo Congresso e sancionado por FHC determinou elevação, na década, através de esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%.

Como se não bastasse a diferença significativa de percentual, antes de sancionar a Lei nº. 10.172/01, o presidente FHC vetou nove metas do PNE/2001 que implicavam aumento de recursos e investimentos para a educação, ciência e tecnologia, entre elas a meta da ampliação de 7% do PIB em educação.

De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), os demais pontos do PNE que se referiam a recursos financeiros e que receberam também vetos de FHC foram: a) ampliação da bolsa-escola para 50% das crianças até 6 anos; b) ampliação do número de vagas no ensino público superior; c) criação de um Fundo da Educação Superior; d) ampliação do programa de crédito educativo; e) triplicação, em dez anos, do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica; f) garantia de recursos do Tesouro Nacional para pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal. Com tais vetos, FHC comprometeu significativamente o êxito do PNE. De acordo com Saviani (2008, p. 318), "assegurar os recursos financeiros se constitui como a condição prévia e necessária de viabilidade de todas as demais do Plano". A lógica que determinou a atitude de FHC ao vetar as nove metas orçamentárias foi, na compreensão de Saviani (2008, p. 320), a da "racionalidade financeira, alinhada ao ideário neoliberal de reforma/enxugamento do Estado, hegemônica a partir da década de 1990". Nesse aspecto, Brandão acrescenta:

> Já o atual presidente Lula ainda não mobilizou a base parlamentar governista para a derrubada dos vetos ao PNE no âmbito do Congresso Nacional, como pregava publicamente antes de se eleger. A permanência de tais vetos contribuem [sic] significativamente para que vários desses objetivos e metas não venham a ser alcançados. (BRANDÃO, 2006, p. 22)

Cabe recordar que a Lei do PNE/2001, no art. 3º, previa que a implementação do PNE seria avaliada periodicamente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004. De acordo com a lei, o objetivo era corrigir as deficiências e distorções. Conforme alerta Saviani (2007, p. 1241), "em 2004 estávamos em plena vigência do primeiro mandato de Lula, mas nada foi feito para dar cumprimento a esse dispositivo legal". Esse fato, que se soma a outros ocorridos, como o caso dos vetos e não derrubada deles, é indicador real que reforça o argumento daqueles que postulam que o PNE 2001-2010 – instrumento fundamental à política educacional do país – foi engessado pelo FHC e solenemente ignorado pelo Governo Lula. Há evidências que ambos desconsideraram o PNE como base de formulação de suas políticas.

No tocante ao financiamento do PNE, registra-se que o quinto eixo do documento da Conae (2010) foi voltado exclusivamente à referida questão. Embora a discussão tenha tido foco no PNE vindouro, vale abordar alguns aspectos discutidos na conferência, considerando que tal discussão tem correlação com o Plano discutido neste estudo. No referido eixo, algumas questões se sobressaem: ampliação de recursos para a educação no país; mudanças no funcionamento do Fundeb; e custo aluno qualidade (CAQ).

Resgatando o disposto na proposta do PNE da sociedade brasileira (projeto de Lei do Deputado Ivan Valente) acerca do financiamento da educação, a maioria dos segmentos da Conae deliberou pela ampliação significativa e imediata de recursos, conforme expresso no documento final da conferência. Fiou assim aprovado o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, para atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) (BRASIL, 2010). As deliberações da Conae aprovaram percentuais de financiamento acima dos praticados atualmente (da ordem de 5%). Embora sejam essenciais para a promoção da educação de qualidade, os aumentos propostos pela Conae, sozinhos, não serão suficientes diante de tantos desafios da educação. Nesse sentido, é preciso avançar nessa conquista financeira por outros meios, como a criação do sistema nacional de educação e a implementação efetiva do PNE, da lei de responsabilidade educacional.

Para Gouveia; Souza (2010, p. 791), no PNE de 2001-2010, "o financiamento [...] aparecia articulado ao tema da Gestão do Sistema de Ensino". Ainda com relação ao financiamento, segundo Brasil (2010, p. 111), a Conae propõe garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo,

30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público. Essa deliberação da Conae (2010) é vista como avanço.

Para Amaral:

> [...] trata-se de uma proposição positiva e bem vinda, tendo em vista que cálculos realizados por diversos autores sobre o potencial de financiamento da educação brasileira, baseando-se nos atuais percentuais mínimos estabelecidos pela CF/88 [...] mostram um patamar limite de 5% do PIB. (AMARAL, 2010, p. 132).

Outro assunto discutido pela Conae quanto ao financiamento e que tem ligação estreita com a implementação do PNE foi a definição do custo aluno qualidade (CAQ). Tal definição fixaria os padrões mínimos de qualidade de ensino para todas as escolas brasileiras. Previsto no ordenamento jurídico brasileiro da educação, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão estabelecido. De acordo com o documento final da Conae (2010), a construção do CAQ exige:

> [...] amplo debate sobre o número de estudantes por turma, remuneração adequada e formação continuada aos/às profissionais da educação, condições de trabalho aos/às professores e funcionários/as, materiais necessários à aprendizagem dos/das estudantes (como salas de informática, biblioteca, salas de ciência, quadra poliesportiva, oficinas de música e de artes, mobiliário adequado, além de sala de recursos para apoio pedagógico a estudantes com dificuldade de aprendizagem etc. (BRASIL, 2010, p. 104).

Nessa direção, Amaral (2010, p. 124) esclarece que uma discussão sempre presente na implementação dos temas constitucionais "é o de como financiar as atividades a serem desenvolvidas, com qualidade [...] quando se discute sobre o financiamento da qualidade na educação, é inevitável, antes, que se discuta sobre o que é qualidade". Esse autor acrescenta:

> [...] um primeiro desafio para a projeção do financiamento da expansão, com qualidade, da educação básica (EB), até 2020, é o estabelecimento de um referencial para a qualidade a ser considerada. Além disso, é preciso estabelecer metas a serem alcançadas na expansão do sistema. (AMARAL, 2010, p. 125)

Como se vê, o financiamento e a qualidade são elementos imbricados nos variados

contextos educacionais; portanto, torna-se difícil discutir um sem mencionar o outro. Assim, quando se busca definir o valor destinado para financiar as políticas públicas de educação, normalmente, ocorrem associações entre os campos teórico-práticos das questões da qualidade. Embora a garantia de recursos financeiros não seja suficiente para assegurar a qualidade educacional, pode-se dizer que o alcance da qualidade educacional sem financiamento seja algo impossível. Referindo-se ao financiamento da educação básica, Martins observa:

> O financiamento da educação básica pública como forma de garantir um direito assegurado pela Constituição implica a sua oferta com padrão mínimo de qualidade. Esta deve ser sustentada por um nível mínimo de qualidade. Esta deve ser sustentada por um nível mínimo de despesas, a fim de viabilizar a variedade e a quantidade de insumos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. (MARTINS, 2011, p. 130)

Carreira; Pinto (2007) asseveram que os referenciais do CAQ devem orientar a construção de uma política de financiamento da educação básica comprometida efetivamente com a garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas. Para essa autora:

> O Custo aluno-qualidade representa uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais do Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. A lógica vigente no Brasil estabelece que o valor médio gasto por aluno seja, quando muito, o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional – que muitas vezes sequer é cumprida – pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação. O CAQ trilha um outro caminho ao nascer da pergunta: qual é o investimento por aluno (a) que o País precisa fazer para que haja a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação de acordo com as metas do PNE […] em 2001. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 6).

De acordo com a perspectiva destacada, em vez de estabelecer o valor médio gasto por aluno a partir do resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional pelo número de estudantes matriculados, o CAQ questiona antes qual é o investimento por aluno que o país precisa fazer para haver a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação no país. Embora não se tenha materializado o CAQ como referência concreta para o financiamento, o PNE 2001-2010 faz diversas inferências sobre a importância de se avançar nesse caminho. Nessa direção, de acordo com a consultoria da Câmara Federal (BRASIL, 2004, p. 157), em seu diagnóstico, o PNE 2001-2010 “buscava esclarecer que os recursos destinados à Educação eram menores que aquilo que se apregoava e foi incorporado ao senso

comum".

Não obstante, prevaleceu a lógica dos órgãos orçamentários em todos os níveis federativos. Aliás, eles sempre se valem de artifícios para não destinar os recursos necessários à educação. Na história recente, não somente nesse PNE questionado, mas também no que se encontra em fase de aprovação, a definição objetiva do montante de recursos da área educacional e a efetividade de aplicação são polêmica e pouco objetivas, dando margem ao não cumprimento. Ainda com relação ao financiamento algumas questões precisam ser ditas/reafirmadas:

- o gasto da educação da União (recursos vinculados) ainda está aquém do gasto pelos estados e, especialmente, pelos municípios;
- quando o gasto é relacionado ao necessário (perspectiva de qualidade do CAQ) o gasto da União vinculado ao Fundeb torna-se mais ineficiente ainda;
- a retirada da Desvinculação da Receita da União (DRU), embora tenham aumentado os investimentos financeiros da União com a educação, representa pouco diante do financiamento necessário à educação;
- O PNE de 2001 destacava os limites do fundef e apontava a necessidade de outro fundo mais amplo; (v) o próximo PNE precisa reconhecer os conhecidos limites do Fundeb e apontar outras perspectivas de financiamento.

Não obstante, segundo Brasil (2004), "o PNE indicou que ajustes e aperfeiçoamentos [refere-se às questões do financiamento] são necessários, como esta própria legislação" (p. 157). Assim, no momento de consecução de matéria tão importante à qualidade educacional quanto o financiamento do PNE, torna-se imprescindível somar esforços para que os valores necessários à educação sejam destinados mais na perspectiva dos especialistas dessa área e menos na visão de órgãos, setores e agentes financeiros do "economês mercadológico".

Embora pareça contraditório, durante os dois mandatos de Lula, o percentual do PIB nacional aplicado à Educação, permaneceu praticamente o mesmo daquilo que tinha sido estipulado no governo Fernando Henrique Cardoso, sobretudo no que tange às políticas relativas à educação à educação básica. Nesse contexto, não houve mudanças significativas também para o nível superior e para as modalidades de ensino. O financiamento foi apontado pelos sujeitos de pesquisa deste estudo como um dos maiores problemas do PNE de 2001, conforme se verifica no Capítulo 4.

CAPÍTULO 3 – VEREDA METODOLÓGICA

Este capítulo explicita os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa e discute a perspectiva da dialética fundada no materialismo histórico. A referida perspectiva guia os percursos e auxilia na fundamentação das análises utilizadas para a compreensão do objeto de estudo, aproximando-o o máximo possível da realidade, tendo por horizonte o atingimento dos objetivos propostos.

Após as considerações preliminares, fazem-se algumas considerações gerais sobre a metodologia adotada. Adiante, são destacados os caminhos e procedimentos metodológicos do estudo de forma mais específica e, em seguida, explicitam-se os objetivos da pesquisa.

3.1 Considerações preliminares

São muitos os referenciais que tratam das questões da metodologia de pesquisa. De acordo com Pádua (2004, p. 16), "a busca de uma explicação verdadeira para as relações que ocorrem entre fatos, quer naturais, quer sociais, passa, dentro da chamada teoria do conhecimento, pela discussão do método". Nesse sentido, a autora esclarece:

> Como reflexão sobre a constituição do real, encontramos, desde a Grécia Antiga, uma disposição dos filósofos para a organização de sistemas explicativos que pudessem encontrar a verdade. Constatamos tantas concepções de verdade quantos sistemas organizados, seja dentro de uma mesma "escola", seja dentro do mesmo "período" em que se costuma dividir a história [sic]. […] O mundo moderno, *universo das leis necessárias*, rompe toda uma estrutura teológica e a epistemologia predominante no período medieval; a nova ciência busca uma interpretação "matematizada"[72] e formal do real, trazendo para a metodologia de análise deste real a questão da neutralidade do conhecimento científico. (PÁDUA, 2004, p. 16-18).

Não obstante ao exposto, para Gatti (1999, p. 2), "o método não é algo abstrato […] é ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na nossa organização e no desenvolvimento do trabalho de pesquisa, na maneira como olhamos as coisas do mundo". Alertando para a existência de certas confusões que se fazem nas questões de método, a referida autora salienta que, quando falamos dele, estamos falando da forma de construir o conhecimento.

---

[72] Matematizada tomada no sentido grego, *mathesis universalis*, de conhecimento perfeito, completo e dominado pela razão.

Assim, de acordo com a sua interpretação, "a pesquisa e a teoria levarão à constituição de referenciais específicos, mais claros e mais fortes, o que dá suporte para o levantamento e a sustentação de hipóteses de trabalho e os meios de investigá-los" (GATTI, 1999, p. 2). A autora ainda adverte quanto ao uso inapropriado e acrítico de certos modelos utilizados no desenvolvimento da pesquisa, pois há a ausência de domínio dos princípios e conceitos elementares. Nessa direção, acrescenta:

> [...] o que se constata é um uso sem base real. Isto é observável em erros primários detectáveis em análises quantitativas e instrumentos de medida, que estão descritos em teses, artigos, relatórios etc. Acrescentamos aos problemas reais das metodologias nessa tradição os problemas de uma apropriação e uso superficiais, muitas vezes até equivocados. […]. E assim, partiu-se também para a adesão pouco fundamentada aos procedimentos genericamente denominados de qualitativos, como se em qualquer condição de investigação científica não se estivesse lidando, sempre e sempre, com questões de qualidade, de qualificação. (GATTI, 1999, p. 8).

A autora apresenta alguns procedimentos que devem ser evitados em uma pesquisa. Além dessa questão, traz reflexões sobre os aspectos da investigação do método científico que contribuem na investigação da pesquisa. Esses procedimentos, na medida do possível, foram considerados nesta pesquisa.

Retomando o entendimento de método científico, cabe salientar que método, de acordo com Gil (2008, p. 8), "é o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento". Assim, pode ser compreendido como o passo a passo – o caminho – a ser percorrido na perspectiva de atingimento dos objetivos traçados na pesquisa.

Kuenzer (2011) menciona que o método se desencadeia a partir das finalidades da produção do conhecimento. Para essa autora, "se estas finalidades de produção do conhecimento estiverem definidas a partir da intenção de transformar a realidade, de enfrentar as questões concretas [...], então é preciso que o conhecimento tome por base o conhecimento da realidade que se quer transformar" (KUENZER, 2011, p. 60). Sobre essa questão, Gatti acrescenta que:

> [...] o método nasce do embate de idéias, perspectivas e teorias com a prática. Ele não é somente um conjunto de regras que ditam um caminho. É também um conjunto de crenças, valores e atitudes. Há que se considerar o aspecto interiorizado do método, seu lado intersubjetivo e até, em parte, personalizado pelas mediações do investigador. […] Certas orientações e regras existem e são úteis e necessárias como referentes de validação e plausibilidade das análises. Mas se não forem apropriadas e integradas pelo pesquisador em suas formas de pensar e agir, num certo conjunto lógico-vivencial, [...] um certo tipo de olhar, de perspectiva ante os eventos, essas

> orientações e regras se tornam estéreis, porque mecânicas: levam tão-somente à repetição, à imitação e não à apreensão criativa e consistente do entrelaçamento de fatos e dados em seus significados. [...] possível pela apropriação transformadora, personalizada das regras, formas de trabalho e orientações já formalizadas. [...] O método de trabalho precisa ser vivenciado em toda a sua extensão, pela experiência continuada, pelas trocas, pelos tropeços, pelas críticas, pela sua integração mediada pelo próprio modo de ser do pesquisador [...]. Sem isso, tem-se a rotina, o bom seguidor de receitas que produz trabalhos cuja conclusão já se conhece antes de terminar. (GATTI, 1999, p. 9).

Além das convergências conceituais na definição do método entre diversos autores pesquisados, há as convergências para outras questões importantes ao desenvolvimento de um trabalho científico: a qualidade e a neutralidade. Para Gatti (1999, p. 9), "a qualidade é intrínseca; portanto permanente, ao processo de investigação científica". Assim, o pesquisador não pode prescindir do aspecto qualitativo em todos os procedimentos envolvidos no desenvolvimento da pesquisa. Ainda de acordo com a autora, o qualitativo em pesquisa:

> [...] não é dispensa de rigor e consistência, nem sinônimo de literatura ou poesia. Para evitar os problemas cabe aprofundar as questões de método neste tipo de pesquisa, indo ao encontro do lógico-empirista, e ainda nas tradições críticas. […] Enveredar por novos caminhos que se considerem mais ajustados às necessidades da compreensão um pouco mais rigorosa do real, ou seja, que vão um pouco além do senso comum, não quer dizer apenas utilizar outros tipos de instrumentos, mas sim transformar atitudes e perspectivas cognoscentes, sem abandonar o eixo da consistência explicativa. (GATTI, 1999, p. 9).

Infere-se, pois, que é preciso se situar na pesquisa de forma objetiva. Deve-se ter atenção para os procedimentos e fazer reflexão e autorreflexão sobre o ato de conhecer, sobre as formas de ver e de colocar os problemas, considerando que sem a maneira correta de abordá-los, sem crítica e autocrítica, não há pesquisa. "Pesquisar é avançar fronteiras, é transformar conhecimentos e não fabricar análises segundo determinados formatos [...] balizas sim, consistência sim, plausibilidade, sim, aprisionamento do real em dogmas não" (GATTI, 1999, p. 13). Nesse contexto essa autora adverte quanto ao uso inadequado da neutralidade para justificar certos procedimentos metodológicos, em determinadas pesquisas. Adverte ainda que nada é neutro e que a simplificação equivocada pode levar a se admitir "que tudo na pesquisa é opinião do próprio pesquisador e não fruto de uma depuração séria, à luz de uma dada perspectiva, de uma teorização, ou dos confrontos de valores pesquisador-pesquisado" (p. 8-9).

Em consonância com o exposto, o conjunto metodológico adotado para a realização

deste trabalho – explicitado a seguir – pretendeu a estreita articulação entre os diversos componentes que se entrelaçaram nas diferentes fases do processo. Portanto, buscou-se um meio favorável que estabelecesse condições necessárias para apreender a realidade estudada, possibilitando mais compreensão das questões centrais inquiridas. Assim, os instrumentos e procedimentos utilizados permitiram a adequação do nível de conhecimento do pesquisador às características do objeto de estudo, cujos problemas foram investigados a partir dos diversos meios aqui registrados, sempre com fundamento no referencial teórico, nos dados extraídos de fontes existentes ou suscitados nas pesquisas de campo.

3.2 Método da pesquisa

Essa pesquisa discute uma complexa temática situada em campos e cenários de disputas. A abordagem exigiu um método que permitisse o ordenamento adequado e articulado das questões que emergiram nas e das análises consubstanciadas no processo. Em razão disso, tendo em vista o cumprimento dos objetivos propostos, o enfoque metodológico do materialismo histórico dialético foi o escolhido na condução desta pesquisa.

O emprego do olhar dialético à pesquisa considerou os pressupostos do materialismo histórico. Para Gamboa (2008), o método traduz-se como caminho e instrumentos utilizados para fazer ciência. Esse autor agrupa os métodos em três grandes abordagens ou tendências epistemológicas: o empírico-analítico[73], o fenomenológico-hermenêutico[74] e o crítico-dialético[75]. Uma característica fundamental da perspectiva dialética é permitir a historicidade do fenômeno, considerando o movimento da realidade e a constante possibilidade de transformação. Para Frigotto:

---

[73] No método empírico-analítico, segundo a concepção de Gamboa (2008, p. 34), "o objeto de pesquisa é delimitado e isolado do contexto, sendo possível percebê-lo de imediato. Neste tipo, o processo de pesquisa começa do todo para as partes. Os fenômenos são normalmente estudados por suas causas e explicados pelos seus antecedentes e condicionantes; tendem a privilegiar técnicas de registro e tratamento quantitativo".

[74] No método fenomenológico-hermenêutico, também segundo Gamboa (2008, p. 34), não se acredita na percepção imediata do objeto, pois este só proporciona aparências. "[...] o processo de pesquisa começa pela parte, buscando uma recuperação progressiva do todo; os fenômenos são estudados considerando o contexto em que estão inseridos. Privilegia técnicas não quantitativas".

[75] No método crítico-dialético, segundo Gamboa (2008), "o processo de conhecimento parte do real objetivo (histórico, dinâmico e conflitivo), percebido através de categorias abstratas, para se chegar à construção do concreto pensamento. O objeto se constrói no processo de síntese das duas abordagens anteriores; o processo começa pela parte, buscando o todo, porém, diferente da abordagem fenomenológico-hermenêutica, que enfatiza a categoria espaço, enfatiza as categorias temporalidade e historicidade. É possível a utilização de técnicas das duas abordagens anteriores".

> [...] a dialética situa-se, então, no plano da realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos. O desafio do pensamento – cujo campo próprio de mover-se é o plano abstrato, teórico – é trazer para o plano do conhecimento essa dialética do real. […] A concepção materialista funda-se no imperativo do modo humano de produção social da existência. (FRIGOTTO, 1991, p. 75).

Nessa direção, a teoria dialética explicita a concepção crítica de mundo, e o método dialético, como caminho teórico, também expressa a visão dialética de mundo e a ontologia do ser social. Conclui-se, pois, que ambos, teoria e método, permanecem na dimensão teórica e possibilitam a interpretação da realidade posta. O método, sendo caminho teórico, não é prático por natureza. Nessa condição, não é possível sua transposição *in natura* à prática. Dessa forma:

> [...] o método, na perspectiva marxiana, não se confunde com técnicas ou regras intelectivas […]: é uma relação entre sujeito e objeto que permite ao sujeito aproximar-se e apropriar-se das características do objeto. Nessa perspectiva, o conhecimento não é absoluto, mas é possível apreender as múltiplas determinações dos processos sociais historicamente situados, [...] o método crítico-dialético permite compreender e revelar que as formas reificadas se diluem, perdem sua rigidez e naturalidade para se mostrar como fenômenos complexos, contraditórios e mediados, como produtos da práxis social da humanidade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 39 e 43).

Sendo a dialética caminho científico que permite a compreensão da realidade dinâmica, pode-se considerar justificável a escolha da impressão do olhar dialético, do método fundado no materialismo histórico, a esta dissertação. Para Gamboa (2008, p. 34), "a dialética é um processo de construção do concreto, do pensamento, tendo como base para essa construção o concreto real".

Nesse sentido, o método marxiano parte do real, do concreto, apreendido como totalidade de determinações, e não das ideias – daí a inversão do método dialético de Hegel. O concreto aparece como ponto de partida da intuição e da representação, mas ele também aparece, principalmente, como resultado do processo de síntese. Nessa perspectiva:

> O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, a unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. (MARX, 1974, p. 116).

No método crítico-dialético, trabalha-se com uma perspectiva fundamentalmente

relacional entre sujeito e objeto, porque ambos estão historicamente situados em certas perspectivas. Para Behring e Boschetti (2008, p. 38-39), no referido método, "não há nenhuma perspectiva de neutralidade e a condição para uma aproximação [...] em relação ao movimento essencial do objeto é exatamente o reconhecimento [...] das visões sociais de mundo que impregnam sujeito e objeto.". Assim, o método de Marx é essencialmente crítico e revolucionário; ele nunca pode ser remetido a uma pretensa neutralidade, sob pena de se desconsiderar o forte caráter de classe nele presente.

As possibilidades de entendimento do objeto, nas suas formas mais apropriadas, possíveis na concepção do método crítico dialético, ratificam a escolha dessa perspectiva para auxiliar na investigação das complexas relações – ações e reações – que caracterizaram a implementação do Plano de 2001-2010.

Para Kuenzer (1998, p. 64), não se pode prescindir de um procedimento metodológico "rigoroso, científico, que conduza a investigação à produção de conhecimento objetivo e que permita avançar, para além das aparências fenomênicas, na progressiva e histórica compreensão da realidade". De acordo com a autora, as categorias se apresentam como critério de seleção e organização da teoria e dos fatos a serem investigados, fornecendo-lhe o princípio de sistematização que vai lhe conferir sentido, cientificidade.

Essa autora diferencia dois tipos de categorias: categorias metodológicas e categorias de conteúdo. A primeira categoria são as categorias do próprio método dialético – práxis, totalidade, contradição e mediação –, as quais dão suporte à relação pesquisador-objeto durante todo o desenrolar do trabalho, iluminando os procedimentos. Elas correspondem a leis objetivas e, portanto, universais, no sentido de que permitem investigar qualquer objeto, em qualquer realidade.

A segunda categoria são como recortes particulares que fazem mediação entre o universal e o concreto; é sempre definida a partir do objeto e da finalidade da investigação. Para a autora, cada categoria de conteúdo é possível de detalhamento em subcategorias, a partir das quais o pesquisador coletará e organizará os dados, configurando-se assim um movimento que vai do geral ao particular na exposição, e do particular ao geral na investigação e na exposição.

Como se vê, as categorias de conteúdo possibilitam a compreensão de complexidades existentes em determinado contexto. Desse postulado, pode-se inferir que a metodologia se define pela expressão das leis universais – categorias metodológicas – e a sua aplicação ao particular – as categorias de conteúdo.

Segundo Minayo (2004, p. 93), "os conceitos mais importantes dentro de uma teoria

são as categorias". Para essa autora, as categorias se distinguem em duas: as categorias analíticas e as categorias empíricas [76]. Para ela, as categorias "têm a propriedade de conseguir apreender as determinações e as especificidades que se expressam na realidade empírica" (MINAYO, 2004, p. 93 - 94).

Das categorias do método dialético, esta pesquisa pretendeu abarcar, em perspectiva, duas delas: **a mediação e a contradição.** Tais categorias permeiam o estudo desde seu momento inicial, dando subsídios e possibilitando a integração da relação pesquisador e objeto. De acordo com Ciavatta (2001, p. 153), "a categoria mediação permite trabalhar com a singularidade empírica, com o local, com o tempo breve dos acontecimentos, não como objetos individuais, isolados, mas na sua articulação com o contexto".

Dessa forma, a referida categoria possibilita a reprodução do concreto pelo caminho do pensamento, considerando que não se trata da apreensão de fatos sociais isolados, uma vez que se objetiva chegar à essência dos fenômenos, que devem ser entendidos como expressões contraditórias da realidade.

As mediações são importantes porque possibilitam ver as questões além do mundo das aparências. Elas, quando relacionadas ao entendimento dos processos sociais, objetivam apreender a essência dos fenômenos, buscando estabelecer relação com a totalidade e com o princípio da abstração[77]. As mediações podem ser remetidas à compreensão do processo inerente às referidas relações, muitas vezes ocultas, e que somente são apreendidas superficialmente. Em tal situação, conforme aponta Ciavatta (2001, p. 142), um conjunto de mediações possibilita a aproximação do objeto do conhecimento, "situando-se no campo dos objetos problematizados nas suas múltiplas relações no tempo e no espaço, sob a ação dos sujeitos sociais.".

A compreensão da contradição é fundamental para o entendimento do conjunto de relações – ações e reações – processado no desenvolvimento de uma pesquisa fundada na perspectiva do método dialético. Entende-se que o desenvolvimento é a primazia da

---

[76] As categorias analíticas, segundo Minayo (2004, p. 93), "são aquelas que retêm as relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais" e as categorias empíricas "são aquelas construídas com finalidade operacional, visando ao trabalho de campo (a fase empírica) ou a partir do trabalho de campo".

[77] A abstração, de acordo com Kuenzer (2011, p. 59), "pertence a um momento de apropriação da realidade, e essa ação de apropriar-se é dividida em vários níveis, os quais perpassam muitas dimensões da condição humana, como os aspectos físico e religioso". Com base na autora, é meio específico de apropriação, possível de isolar uma dimensão da realidade para análise, considerando que a realidade é um todo indivisível de entidades e significados. Abstrair não é apenas retirar fragmento do todo, mas sim levar em consideração de que forma e qual a intencionalidade da apropriação de determinado objeto, sem desconsiderar a multiplicidade de dimensões que permeiam a ação humana.

contradição dos fenômenos e dos processos que estão em constante interação. Nessa direção, a contradição é tida como a base para a compreensão dos constantes movimentos e acontecimentos que perpassam a sociedade, quase sempre motivados por força dos aspectos contrários, ou seja, pelos fatores contraditórios.

De acordo com a concepção de Krapivíne (1986, p. 155), "contrários é entendido como sendo os aspectos, as tendências e as forças internas dum objeto ou fenômeno que se excluem mutuamente, mas no mesmo tempo não pode existir umas sem as outras. A ligação recíproca dos contrários forma a contradição". Na perspectiva de Cury (1976, p. 33), "ignorar a contradição é querer retirar do real o movimento e, por isso, é recurso próprio das ideologias dominantes, que, não podendo retirá-la das relações sociais, econômicas, representam-na como imaginariamente superada".

Por fim, há que se dizer que as categorias contradição e mediação consideram aspectos fundamentais que perpassam a trajetória do PNE de 2001-2010, em especial a sua implementação. A análise desta questão aumenta a margem de confiabilidade da pesquisa, uma vez que, nas políticas públicas e na sociedade, todos os procedimentos que compreenderam o plano tiveram origem ou foram marcados na contradição dos fenômenos e nos processos que estão em constante interação e movimento.

Nesse contexto, cabe ressaltar que a práxis[78], em razão dos limites deste estudo, não é uma categoria metodológica elencada enquanto perspectiva do desenvolvimento desta pesquisa, embora esteja compreendida em determinadas dimensões e contextos. A totalidade[79], embora não abrangida na sua especificidade nas análises dos fenômenos, perpassa – refletindo e sendo refletida – nos vários contextos do desenvolvimento deste estudo. Faz-se tal afirmação por considerar que, no método crítico-dialético, a totalidade pode

[78] As definições de práxis, segundo aponta o Dicionário do Pensamento Marxista (1997, p. 292), "vão desde o seu enfoque simplesmente como atividade humana por meio da qual o homem modifica o mundo e a si mesmo, até outras mais desenvolvidas, que introduzem as noções de liberdade, criatividade, universalidade, história, futuro, revolução, etc.". Práxis tem a ver com o agir, e mais, com a transformação das condições sociais e naturais, sendo definida por Marx como atividade prática-política. Para Marx, a ação apresenta-se como condição do conhecimento, e este, por sua vez, condição para a ação.

[79] A totalidade abrangida pelo método dialético não se remete ao aspecto puramente mental. Para Ciavatta (2001, p. 132), "não sendo apenas uma concepção mental, o conceito de totalidade tem um referente histórico, material, social, moral ou afetivo, de acordo com as relações que constituem determinada totalidade.". Por tal perspectiva, a totalidade não é sinônimo de tudo, uma vez que não objetiva conhecer o todo, porque o conhecimento não é acabado. Marx assinala o fato de a realidade, apreendida enquanto totalidade concreta, ser muito mais ampla e dinâmica que uma pretensa competência para entendê-la em sua plenitude. Nessa lógica, a totalidade é vinculada à dominação do todo sobre as partes, ressalvando-se que as múltiplas determinações do todo são essencialmente inesgotáveis. De acordo com o Dicionário do Pensamento Marxista (1997, p. 381), o conceito dialético de totalidade "é dinâmico, refletindo as mediações e transformações abrangentes, mas historicamente mutáveis, da realidade objetiva.".

ser compreendida como princípio epistemológico, plasmando-se no conjunto de relações que se pode identificar em torno de um fenômeno. A perspectiva de totalidade objetiva apreender o objeto no marco das relações sociais concretas. Trata-se de um conjunto de relações (historicizado) existente na realidade, mas que pode ser apreendido pelo pensamento.

As categorias de conteúdo que *a priori* deram suporte à pesquisa foram: **Federalismo e legislação educacional pós CF de 1988; Gestão educacional; Regime de colaboração; Governança; Financiamento do PNE**, discutidas nos capítulos 1 e 2.

Na fase de coleta e sistematização de dados, emergiram outras subcategorias: a) as avaliações e monitoramentos institucionais do PNE de 2001 na União; b) o papel e reflexo da governança nacional na execução do plano de 2001. Essas categorias, que surgiram *a posteriori*, além de contribuir com a perspectiva de análise da problemática deste estudo, reforçaram a compreensão analítica das categorias de conteúdo já existentes.

Aprimorando o entendimento dessa questão, com base em Marx (1982), registra-se que a desejada universalidade das categorias em si é abstrata; e sua validade, sempre histórica. Segundo o autor, "até as categorias mais abstratas, – apesar de sua validade para todas as épocas, são, contudo, na determinação dessa abstração, igualmente produto de condições históricas, e não possuem plena validez senão para essas condições e dentro dos limites desta" (MARX, 1982, p. 17).

As categorias metodológicas do método crítico-dialético do materialismo histórico elencadas neste estudo – contradição e mediação **–** se articularam com as categorias de conteúdo (análise) configuradas na pesquisa. Essa articulação de categorias permitiu uma análise mais apropriada e menos fragmentada do objeto estudado. Tal exercício reflete a questão primordial das ciências humanas: a concepção de que o pesquisador não pode se limitar ao ato contemplativo, pois, diante de si, há um ser que tem voz e precisa falar com objeto, estabelecer uma interlocução.

> [...] inverte-se, desta maneira, toda a situação que passa de uma interação sujeito-objeto para uma relação entre sujeitos. De uma orientação monológica passa-se a uma perspectiva dialógica. Isso muda tudo em relação à pesquisa, uma vez que investigador e investigado são dois sujeitos em interação. O homem não pode ser apenas objeto de uma explicação produto de uma só consciência, de um só sujeito, mas deve ser também compreendido, processo esse que supõe duas consciências, dois sujeitos, portanto dialógico. (FREITAS, 2002, p. 24-25).

Sendo assim, a proximidade da pesquisa de abordagem social e histórica com o paradigma crítico se faz evidente pela fundamentação em comum: o materialismo histórico

dialético. Nesse sentido, percebe-se que:

> [...] as categorias metodológicas da dialética, numa perspectiva materialista permitem o movimento da aparência para a essência; do empírico e abstrato para o concreto; do singular para o universal a fim de alcançar o particular; permitem tomar as totalidades como contraditórias. Aliadas à noção de que o sujeito ativo, em relação com o objeto, é histórico, tais categorias respondem à necessidade de conhecimento do diverso, das particularidades, do movimento, sem cair no relativismo e sem perder o sujeito, que, assim entendido, é necessariamente integral, pleno. Permitem, ao mesmo tempo, explicar e compreender. (GONÇALVES, 2001, p. 124).

O método dialético constitui-se, pois, como alternativa metodológica que, ao assinalar a possibilidade de superação da dicotomia sujeito-objeto, indica a necessidade e a possibilidade de transformação da sociedade. Ele parte da realidade visando à mudança pela intervenção. Para Frigotto (1987, p. 10), "a dialética materialista se explicita ao mesmo tempo como uma postura, um método de investigação e uma práxis, um movimento de superação e de transformação". De acordo o autor, há um tríplice movimento: a crítica, a construção do conhecimento novo e a nova síntese no plano do conhecimento e da ação. Portanto, a reflexão teórica sobre a realidade é uma reflexão em função da ação de transformar.

O desenvolvimento da pesquisa com um olhar na perspectiva do método crítico-dialético é reforçado por considerar algumas questões, como: i) a trajetória e formação do pesquisador (história pessoal, acadêmica e profissional); ii) a possibilidade de criação e de reflexão compreendidas no método, considerando os limites da pesquisa e do pesquisador; iii) perspectiva de relacionar criticamente as análises do estudo a outras produzidas; iv) motivação pelos acréscimos ao trabalho, pelo envolvimento pessoal e pelas sínteses das relações mediadas entre sujeito, objeto e contextos sociais; v) foco na dinâmica da realidade e das relações dialéticas entre sujeito e objeto, entre conhecimento e ação, entre teoria e prática compreendida na concepção do método; vi) possibilidade de uso de técnicas de pesquisas variadas; vi) integrar experiências práticas, processos históricos, discussões filosóficas e análises contextualizadas; vii) compromisso com a abordagem crítica tendente a desvendar além dos conflitos de interpretações aparentes, os conflitos de interesses[80].

[80] Presentes constantemente nas relações materializadas nas diversas fases que perpassaram o PNE de 2001-2010, são objeto desta pesquisa. Nesse aspecto, destacam-se os embates ideológico-partidários e as concepções de mundo caracterizadas por inúmeros aspectos socioculturais configurados nos diversos contextos sociais dos segmentos (entes e agentes) que participaram de alguma forma e por diferentes motivações dos processos diversos que envolveram o destacado Plano.

Por fim, cabe ressaltar que as bases teóricas expostas forneceram subsídios para analisar as questões que permearam o estudo, dando margem à compreensão objetiva da matriz de problemas levantados na pesquisa. Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa buscam o aprofundamento do estudo da produção acumulada sobre a problemática, na perspectiva de produção de novas reflexões que possibilitem abrir caminhos a novos conhecimentos.

3.3 Abordagem da pesquisa

À guisa do método escolhido, a abordagem desta pesquisa é qualitativa. Essa abordagem, segundo Martins (2004), desenvolve-se como uma maneira diferente e nova de fazer ciência que exige postura diferente do pesquisador diante do objeto de pesquisa. Para Kipnis (2005, p. 62), a pesquisa qualitativa "tem [o] objetivo de captar o pensamento e a expressão daqueles mais diretamente envolvidos na problemática que queremos estudar". Assim, pode-se dizer que a pesquisa qualitativa não tem como objetivo a generalização dos resultados porque ela busca o recorte de uma realidade; logo, não há a preocupação de a amostra ser representativa. Ela tem por foco o desenvolvimento processual. Seus resultados são complementares ao que se desenvolveu ao longo dela. A metodologia aplicada busca investigar os diversos ângulos, com atenção maior voltada para os sujeitos envolvidos na pesquisa. Essas premissas traduzem muito dos horizontes e perspectivas deste estudo e do pesquisador.

Nesse aspecto, pode-se dizer que esse estudo teve: i) o pesquisador inserido no cenário no qual está situado o seu objeto. Os dados coletados para análises derivaram do contato direto do pesquisador com a realidade e do entendimento construído dessa interação; ii) a exploração das informações coletadas como essência, embora certos atributos de uma investigação descritiva tenham sido apresentadas nas citações dos dados para referendar ou fundamentar as análises realizadas; iii) um pesquisador interessado mais pelo processo da pesquisa do que simplesmente pelo resultado – o pesquisador buscou compreender como o objeto estudado se configura em dado contexto, a partir das concepções e negociações de significados dos indivíduos; iv) perspectiva de análise dos dados indutiva – não se teve o objetivo de corroborar ou refutar hipóteses construídas previamente; v) análises realizadas gradativamente, a partir da coleta e das distintas formas de agrupar as informações; e vi) a valorização dos significados – as informações coletadas deram suporte às análises, considerando a fiel percepção dos sujeitos. Ampliando essa discussão cabe destacar que

> [...] o pesquisador qualitativo não pretende estabelecer afirmativas que relacionem fatores ou variáveis que devam ser medidas e testadas rigorosamente. Ele está interessado no processo que ocorre em determinado ambiente e, principalmente, em como os sujeitos envolvidos percebem e lhe dão significado particular. (KIPNIS, 2005, p. 41).

Este estudo considerou a necessidade de se extrair as informações das análises de diferentes meios e distintos sujeitos. Nessa direção, o olhar dialético inerente ao método, que o apreende pela sua caracterização, possibilitou a realização de procedimentos e movimentos articulados dos dados coletados em diversas fontes. Desse modo, as interpretações analíticas da pesquisa, configuradas como resultante do processo, buscaram caracterizar, medianamente, as múltiplas percepções, contradições, significações e sentidos dos fatos apresentados pelas fontes, considerando o conjunto de ações, relações e aproximações que aconteceram na sociedade, que, de certo modo, tenderam a influenciar a implementação PNE de 2001-2010.

Sem considerar as diferentes percepções, contradições, significações e sentidos dos fatos analisados – possíveis na perspectiva do método dialético –, dificilmente a compreensão da problemática estudada, naquilo pretendido pelos objetivos da pesquisa, se concretizaria. Uma base para essa afirmação pode ser encontrada em Cury (1976), quando aborda a contradição – uma das categorias do método dialético. Para o referido autor, a contradição exige uma relação entre seus objetos, e essa relação de conflito é o que proporciona dinâmica e movimento. "Os contraditórios opõem-se e se impregnam mutuamente [...] cada um deles é condição para que exista o outro" (CURY, 1976, p. 32). Nesta questão, ele assevera:

> A contradição sempre expressa uma relação de conflito no devir do real. Essa relação se dá na definição de um elemento pelo que ele não é. Assim, cada coisa exige a existência do seu contrário, como determinação e negação do outro. As propriedades das coisas decorrem dessa determinação recíproca e não das relações de exterioridade. (CURY, 1976, p. 30).

Por essa óptica, a contradição, ao mesmo tempo em que exige uma relação conflituosa entre seus objetos, proporciona dinâmica e movimento à categoria. Tal categoria visa avaliar de que forma os pontos analisados se complementam; portanto, não objetiva avaliar como os pontos se excluem. Nessa direção, por compreender que a pesquisa qualitativa permite uma interação do pesquisador com o objeto estudado, considerado que o entendimento de tal objeto acontece a partir das perspectivas dos sujeitos, este estudo buscou inspiração nas prerrogativas metodológicas expostas com o objetivo de manter o nível necessário de

coerência entre o proposto e o realizado.

3.4 Tipo de estudo

O desenvolvimento desta pesquisa demandou o uso de recursos, análises, argumentações e fundamentações presentes em diversos meios (fontes e referenciais bibliográficos). Esse conjunto de procedimentos necessários a sua realização coadunou com as escolhas metodológicas empregadas em todo o processo de realização. Nesse contexto, cita-se, como exemplo, a utilização da perspectiva qualitativa, questão anteriormente explicitada, como forma de abordagem da pesquisa.

As considerações anteriores registram vários aspectos deste estudo, que se propõe a analisar, no âmbito da União, o processo de implementação do PNE – 2001-2010. Assim, em consonância com o apresentado, registra-se que esta pesquisa caracteriza-se como do tipo exploratória. Não obstante, em alguns contextos específicos deste estudo estão presentes aspectos caracterizadores das pesquisas descritivas e das explicativas. Isso não retira a essência de sua natureza exploratória, pois a ocorrência de descrição e explicação em algumas passagens da pesquisa é justificada pela complexidade do tema estudado, cuja compreensão perpassa a exploração de produções materiais elaboradas por diversos autores (documentos literários, relatórios, ofícios) e fontes não exploradas (base de observação ou experimentação empírica). Assim sendo, as descrições e as explicações – utilizadas a título de complementação – possibilitaram maior clareza às exposições das análises dos problemas abordados qualitativamente na pesquisa.

A pesquisa exploratória, segundo Gil (2008, p. 27), "tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos". É corrente na literatura específica o entendimento que a pesquisa exploratória, de modo geral, é utilizada quando se estuda um objeto ainda não muito explorado.

Neste particular, cabe esclarecer que, embora o PNE de 2001-2010 tenha sido objeto de diversas análises – talvez continue sendo –, o recorte temático e a forma específica de abordagem dos diversos aspectos aqui apresentados buscaram oferecer possibilidades de acréscimos neste campo de pesquisa. Essa perspectiva de acréscimos é necessária diante da complexidade e da importância de se conhecer mais claramente os fatores que influenciaram a implementação do referido Plano no âmbito da União.

Nessa direção, as informações coletadas possibilitaram, a partir de uma visão global,

aproximar o objeto estudado da realidade configurada nos fatos. Esse movimento dialético – fortemente caracterizado na perspectiva da abordagem qualitativa, considerando que as realidades do concreto estão sempre em movimento, sobretudo por força do contraditório que se manifesta nos campos sociais – abre caminhos para novas descobertas, no campo do conhecimento. Toda base de análise exploratória desta pesquisa teve o processo como um dos focos principais, considerando, sempre, a existência de uma relação dinâmica entre realidade e sujeito.

3.5 Objetivos

3.5.1 Objetivo geral

Analisar, no âmbito da União, fatores políticos, econômicos e institucionais que influenciaram na implementação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), de maneira articulada às políticas educacionais definidas pelo Ministério da Educação na vigência do Plano.

3.5.2 Objetivos específicos

- Investigar responsabilidades inerentes ao processo de implementação do PNE 2001-2010 imputadas aos órgãos da União, à luz do disposto na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 9.394/96 (LDB) e na Lei nº 10.172/01.
- Analisar efeitos e correlações dos aspectos políticos, econômicos e institucionais da governança determinantes na implementação do PNE 2001-2010;
- Contrapor os fatores influenciadores da implementação do PNE 2001-2010 revelados nas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos de pesquisa, com os registrados na base documental analisada.

3.6 Sujeitos da pesquisa

Os sujeitos desta pesquisa são indivíduos que atuavam [muitos ainda atuam] na área educacional e que, em seus cotidianos de trabalho, tiveram contato com o processo de implementação do Plano Nacional de Educação 2001-2010, no âmbito da União. As opiniões, significações desses sujeitos, acerca do referido processo foram cruzadas pelo processo

analítico e contextualizadas à luz dos referenciais teórico-práticos, das categorias de análises (de conteúdos e metodológicas) e dos fundamentos da revisão de literatura. As informações coletadas dos sujeitos acrescentaram contribuições que enriqueceram a pesquisa, atribuindo-lhe mais clareza e, consequentemente, mais entendimento da problemática estudada. Essas análises estão bem caracterizadas no Capítulo 4, no qual os dados coletados são tratados de forma específica. O quadro 3 apresenta informações dos sujeitos que participaram da pesquisa: responderam uma entrevista semiestruturada.

Governo	**Período de Gestão do PNE**	**Órgão ou setor de origem dos sujeitos**	**Quantidade**	**Categoria ou cargo**
Fernando Henrique Cardoso (FHC)	2001-2002	MEC	1	Dirigentes do núcleo executivo – Grupo 3
		CNE	1	Conselheiro membro titular – Grupo 1
		Câmara Federal	1	Parlamentar membro titular da Comissão de Educação – Grupo 2
Luiz Inácio Lula da Silva	2003-2006	MEC	1	Dirigentes do núcleo executivo – Grupo 3
		CNE	1	Conselheiro membro titular – Grupo 1
		Senado	1	Parlamentar membro titular da Comissão de Educação – Grupo 2
	2007-2010	MEC	1	Dirigentes do núcleo executivo – Grupo 3
		CNE	1	Conselheiro membro titular – Grupo 1
		Câmara Federal	1	Parlamentar membro titular da Comissão de Educação – Grupo 2
Durante a gestão dos dois governos	Nos distintos períodos	MEC	3	Técnicos em Assuntos Educacionais (cargo efetivo de nível superior área fim) – Grupo 4
		Academia e Associações	4	Dirigentes e acadêmicos e/ou pesquisadores – Grupo 5
Total			16	

Quadro 3 – Sujeitos da pesquisa.

Como se vê, o referido quadro separa os dois governos que gestaram o PNE 2001-2010 na esfera da União e destaca os períodos de gestão de acordo com os mandatos presidenciais. Portanto, a coleta de dados por meio das entrevistas semiestruturadas ocorreu com sujeitos dos dois governos, cujos mandatos compreenderam o período de vigência do referido Plano. Assim, todos os sujeitos, em momentos comuns ou distintos, vivenciaram ou tiveram contato, de alguma forma, com a problemática do PNE estudado em alguma das suas fases. Alguns tiveram participação expressiva em todas as fases, sendo alguns protagonistas

centrais. Ainda conforme demonstrado no quadro anterior, os sujeitos de pesquisa são originários de:

- Órgãos da esfera da União (MEC, CNE, Inep, Câmara e Senado Federal) – Nesse universo foram entrevistados: (i) os Técnicos em Assuntos Educacionais (TAE), cargo efetivo de nível superior de área fim do MEC (formam o Grupo nº 4 de participantes); (ii) dirigentes do núcleo executivo do MEC (representam o Grupo nº 3); (iii) conselheiros membros do Conselho Nacional de Educação – CNE (compõem o Grupo nº 1 de participantes); (iv) parlamentares membros das Comissões de Educação da Câmara Federal e do Senado Federal (integraram o Grupo nº 2);
- Entidades de classe de fomento à educação (associação sindical e/ou pesquisa) – nesse segmento poderiam responder os membros/dirigentes e/ou pesquisador ligados à entidade (eles são os componentes do Grupo nº 5);
- Instituições acadêmicas (universidades) – acadêmicos e/ou pesquisadores (integram também o Grupo nº 5).

Todos os sujeitos de pesquisa exerceram atividades nos seus respectivos órgãos, instituição ou associações de origem durante a vigência do PNE 2001-2010. A escolha dos sujeitos compreendidos na gestão dos dois governos, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, se justifica em razão da trajetória do PNE em questão, cuja vigência transcorreu durante seus mandatos.

Ressalta-se que, dos 10 (dez) anos da vigência do PNE 2001-2010, o governo Lula teve responsabilidade direta, no âmbito da União, por 8 (oito) anos da gestão do Plano. O governo FHC respondeu pelos 2 (dois) primeiros anos de vigência: 2001 e 2002. Por essa razão em especial, a quantidade de sujeitos entrevistados é diferente entre os governos, sendo aproximadamente o dobro no governo Lula.

Não obstante, os cargos/funções que os sujeitos ocuparam nos dois governos foram os mesmos para quase a totalidade dos sujeitos. Isso possibilitou a coleta de dados mais criteriosa favorecendo as análises. No tocante aos parlamentares ligados às Comissões de Educação da Câmara Federal e Senado Federal, considerou-se também a gestão dos dois governos federais que tiveram responsabilidade sobre o referido Plano. Assim, foram entrevistados: um deputado (período de gestão de FHC), um senador (1º mandato do Lula) e um deputado (2º mandato do Lula). Essa lógica foi seguida para os conselheiros do CNE e dirigentes do MEC. Embora não prevista originalmente, a referida lógica foi mantida também

para os técnicos efetivos do MEC e para os sujeitos do grupo cinco (associações/acadêmicos). Cabe salientar que, durante os dois mandatos do governo Lula, houve três ministros de educação com responsabilidades peculiares na implementação do PNE[81]. No governo anterior, com maior incidência no processo de elaboração e aprovação, teve-se apenas um ministro.

Ainda consoante ao exposto no quadro 3, o MEC teve seis sujeitos entrevistados, sendo três técnicos efetivos e três dirigentes do núcleo executivo. As peculiaridades desse órgão com a questão da implementação do PNE na União justificam essa decisão. No caso do CNE, foram entrevistados três conselheiros; no Senado, um membro da Comissão de Educação. Na Câmara Federal, foram dois membros da comissão com entrevistas validadas pelos critérios estabelecidos.

Registre-se que um dos quatro parlamentares entrevistados[82] não teve os dados analisados. No grupo nº 5 (acadêmicos e dirigentes de entidades sindical e/ou pesquisa ligados à questão educacional, com atuação na esfera federal) houve quatro participantes. Neste grupo participaram membros das seguintes entidades: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime; Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade de Brasília (UnB). Os demais Grupos tiveram cada um três entrevistados. De acordo com o exposto, realizou-se um total de 17 (dezessete) entrevistas, sendo 16 (dezesseis) validadas para o estudo.

Por fim, cabe destacar que todos os sujeitos de pesquisa possuem formação em nível superior: sete com doutorado; três com mestrado; quatro com especialização *latu sensu* e dois com graduação (licenciaturas plenas). Do total, cinco são do sexo feminino e onze do sexo masculino. Destarte, cumpre informar que a supremacia quantitativa do gênero masculino refletiu a realidade ocupacional caracterizada nos quadros de pessoal (gestão) da maioria dos órgãos envolvidos, considerando as funções dos participantes.

3.7 Instrumentos e procedimentos de coleta de dados

Antes de explicitar os instrumentos e os procedimentos de coleta de dados utilizados

---

[81] O primeiro – Cristovam Buarque – foi nomeado e iniciou sua gestão em 2003; o segundo – Tarso Genro –, entre 2004-2005; e o terceiro – Fernando Haddad –, entre 2005 e 2010. Este último permaneceu cinco anos gestando o PNE e ainda seguiu como Ministro da Educação da gestão que sucedeu o governo LULA – Dilma Rousseff –, até o primeiro semestre de 2012. Portanto, além de ter ficado mais de cinco anos responsável pela gestão da política de Educação na vigência do PNE 2001-2010, seguiu no cargo nos momentos em que se discutiu e se elaborou a proposta do PNE 2011-2020 do Executivo, em fase de aprovação no Legislativo Federal.

[82] Deputado Izalci (DF) – Os dados da entrevista não foram analisados, tendo em vista que ele tornou-se membro da Comissão de Educação da Câmara Federal após a vigência do PNE estudado.

na realização desta pesquisa, importa registrar preliminarmente que:

> [...] a questão dos procedimentos é uma questão instrumental, portanto referente à prática do pesquisador, como um conjunto de técnicas que permitem o desenvolvimento desta atividade nos diferentes momentos do seu processo; neste sentido, as técnicas, que nos auxiliam e possibilitam elaborar um conhecimento sobre a realidade, não podem se caracterizar como instrumentos meramente formais, mecânicos, descolados de referencial teórico que as contextualize numa totalidade mais ampla. […] Epistemologia, método e procedimentos técnicos se constituem como elementos indissociáveis em todo o processo de investigação que se desencadeia com o pesquisar; entretanto este processo está longe de ser homogêneo, linear, uniforme, a-histórico. Ao contrário, é histórico, complexo e repleto de contradições. (PÁDUA, 2004, p. 32-33).

Como se vê, o conjunto de procedimentos é questão instrumental inerente à prática do pesquisador. Sua aplicação, configurada como um conjunto de técnicas, não pode ser compreendida como algo isolado, à margem do processo de pesquisa. Como tal, precisa estar em conexão com outros elementos em toda fase de desenvolvimento da pesquisa. Nessa direção, portanto, não se traduz simplesmente como uma formalidade isolada dos demais contextos da pesquisa. Feitas essas considerações, registra-se que os instrumentos de coleta de dados e procedimentos utilizados na realização desta pesquisa foram as entrevistas semiestruturadas e a análise documental.

3.7.1 Entrevistas semiestruturadas

Entre as modalidades de entrevistas frequentemente utilizadas[83] em pesquisas científicas, fez-se a escolha pela entrevista semiestruturada em razão de suas caracterizações, que respondem melhor aos objetivos desta pesquisa. Para Gaskell (2008, p. 66-67), a entrevista semiestruturada "é utilizada para compreender e mapear o mundo da vida dos respondentes [...] É o primeiro passo para que se possa entender as narrativas dos atores que serão entrevistados". Para esse autor,

> a entrevista fornece dados para a compreensão detalhada de atitudes e juízos de valores em relação aos entrevistados que se encontram em posições sociais, profissionais, bem como em realidades que são distintas. Essa técnica [...] se faz necessária pelo fato de ter a oportunidade de coletar dados

[83] As entrevistas, segundo Pádua (2004), podem ser classificadas em pessoal/formal/estruturada; semiestruturada; entrevista livre narrativa; entrevista orientada.

> mediante o diálogo com o sujeito da pesquisa, […] de uma forma mais objetiva e pontual. O pesquisador conduz a entrevista, no entanto não descarta outros pontos que venham a surgir [...], que possam ser agregados à pesquisa. […] O entrevistador deve usar sua imaginação social científica para perceber quando temas considerados importantes e que não poderiam estar presentes em um planejamento ou expectativa anterior, aparecerem na discussão. (GASKEL, 2008, p. 67).

Depreende-se do exposto que se lançar nos estudos, na investigação, com vistas a produzir outras reflexões e, talvez, conhecimentos dentro de um campo educacional não é tarefa fácil. Para fazer frente a esta realidade, nas diversas fases do desenvolvimento desta pesquisa, foram consideradas técnicas instrumentais que assegurassem sua realização dentro do nível esperado. Nesta perspectiva, este estudo considerou a pesquisa de campo – entrevista semiestruturada – como técnica alternativa para se coletar dados não documentados sobre a implementação do PNE de 2001-2010, objeto diretamente investigado nesta pesquisa. Os dados coletados foram utilizados qualitativamente, sem desmerecimento de certos aspectos quantitativos possíveis de serem verificados por essa técnica de levantamento de dados. A pesquisa de campo é classificada por muitos especialistas como um caso particular da pesquisa qualitativa. Na sua aplicação, conforme orientam os autores consultados, deve-se evitar a interrogação direta como ferramenta.

A utilização da entrevista semiestruturada possibilitou a organização de um conjunto de questões sobre o tema estudado. Além disso, permitiu e incentivou que o entrevistador falasse livremente sobre o assunto. Nessa ação surgiram como desdobramentos do tema principal outras questões conexas e importantes para as reflexões. De acordo com Pádua (2004, p. 70) "as entrevistas podem ser anotadas ou gravadas e depois transcritas". Além disso, segundo Gaskell (2008, p. 67), "é importante haver um tópico guia que sirva como um subsídio na condução da entrevista e que permita a inserção de novas ideias [...], tendo em vista uma coleta de dados mais coerente com o que se deseja pesquisar". Neste contexto, importar ressaltar que nesta pesquisa se fez a opção pela gravação e posteriormente degravação de todo o conteúdo, de forma ordenada. Ampliando a discussão sobre as entrevistas, cabe acrescentar que:

> [...] quando autorizadas para comprovação de dados ou complementação de trabalhos acadêmicos, [as entrevistas] devem figurar como anexo ao trabalho de pesquisa, devidamente autorizadas pelos entrevistados. O número suficiente de entrevista vai depender da variabilidade das informações a serem obtidas. [...] Deve-se padronizar o cabeçalho das entrevistas, que conterá as informações necessárias para a identificação do entrevistador;

> segue-se o roteiro[84] das questões, com as respectivas respostas. (PÁDUA, 2004, p. 71).

Com base nos ensinamentos dessa autora e outros autores consultados, a elaboração dos roteiros das entrevistas semiestruturadas considerou a distribuição do tempo de acordo com o assunto. Além disso, priorizou perguntas que possibilitassem respostas descritivas e analíticas. Houve uma preocupação para evitar respostas dicotômicas (do tipo sim ou não). Além disso, teve-se uma preparação e atenção especial para manter o controle dos objetivos a serem atingidos, evitando-se que o entrevistado extrapolasse o tema proposto. Registra-se que, apesar de todos esses cuidados, em função do perfil dos entrevistados, em alguns sujeitos específicos (especialmente os que demonstraram um viés político-partidário-ideológico mais acentuado), houve extrapolação do tema. As entrevistas tiveram horários e locais marcados antecipadamente. O conteúdo ou algumas questões que eventualmente não foram gravados durante as entrevistas, foram devidamente anotados para complementar o roteiro inicial.

Durante a realização das entrevistas, observaram-se muitas contradições nos posicionamentos dos entrevistados, embora todos tenham, dentro de certos contextos, similares níveis de formação acadêmica, semelhantes atividades sociais e idênticas profissões. Nesse aspecto parece ter aflorado a subjetividade de alguns, mesmo tendo havido antes da aplicação da técnica um bom planejamento que garantia a realização da entrevista de acordo com os objetivos da pesquisa e consoante o nível de conhecimento do entrevistado.

As entrevistas foram realizadas individualmente, em horários e locais distintos. Todos os sujeitos foram entrevistados em seus ambientes, particulares de trabalhos, normalmente antes ou depois do expediente. Dessa forma, foram priorizados os melhores momentos e as melhores condições para a realização das entrevistas. As condições de entrevistas e os instrumentos necessários à realização eram de conhecimento dos sujeitos e foram preparados com antecedência para evitar imprevistos. Esses procedimentos fundamentaram-se nos ensinamentos e nas lições refletidas nas concepções de vários autores pesquisados, entre eles Pádua (2004), Creswel (2010) e Gatti (1997).

Esses autores alertam que muitos problemas são presentes nas entrevistas. Os principais são: i) falta de motivação do entrevistado; ii) inadequada compreensão do significado das perguntas pelos sujeitos pesquisados; iii) fornecimento de respostas falsas; iv)

---

[84] Segundo Pádua (2004, p. 71), o roteiro da entrevista é uma lista dos tópicos que o entrevistador deve seguir durante a entrevista. Isso permite "uma flexibilidade quanto à ordem ao propor as questões, originando uma variedade de respostas ou mesmo outras questões".

inabilidade do entrevistado para responder; v) influência exercida pelo aspecto pessoal dos entrevistados com o entrevistador.

Esses aspectos tiveram a atenção devida no momento do planejamento e execução das entrevistas semiestruturadas, tendo em vista o atingimento do fim proposto. Entre os cuidados tomados, registram-se: i) preocupação com entendimento amplo do assunto pesquisado; ii) alinhamento das questões de acordo com as perspectivas do trabalho e do sujeito; iii) atenção com as limitações e extensões das falas sem finalidade; iv) identificação devida dos sujeitos da entrevista; v) boa apresentação e cordialidade no momento das entrevistas.

Tais cuidados foram reforçados com a realização do pré-teste – mecanismo que contribuiu para sanar alguns entraves existentes, como: inconsistência ou complexidade das questões; ambiguidades; linguagem inacessível; perguntas supérfluas ou que podessem causar embaraços aos informantes; questões muito numerosas. Esses aspectos refletiram nesta pesquisa de várias formas e em diferentes momentos: a) na tradução dos objetivos da pesquisa em perguntas claras e pontuais; b) no número de questões aplicadas e na forma de abordá-las aos sujeitos (variou de acordo com a especificidade do sujeito e dos objetivos pretendidos); c) no teor qualitativo das respostas que trouxeram olhares múltiplos para as questões suscitadas; d) na dinâmica das entrevistas (interações entre sujeitos-pesquisador-objeto); e) na realização do ato no tempo e local previstos.

Foram refletidos também na aceitação quase instantânea e na satisfação dos sujeitos em participar do estudo. O desejo de ter acesso ao resultado (análises conclusivas do estudo) foi unânime entre os sujeitos, indicando o interesse dos sujeitos pelo tema. Além disso, todos depositam no PNE (entendido como política – planejamento educacional amplo – de Estado) esperança para a solução dos grandes problemas educacionais. Nesse contexto, ficou patente também o desejo de ver um Plano da magnitude do PNE 2001-2010 (em concepção) implementado, de forma integral, em conformidade com os princípios que o fundamentam: proferidos pela CF de 1988 e, consequentemente, pelas demais legislações educacionais decorrentes, como a LDB e a Lei nº 10.172/01, que o materializou. A formação e a trajetória social e política dos entrevistados refletiram positivamente no momento da realização da entrevista. Dessa forma, a extração de dados durante o ato, de acordo com a perspectiva de cada um dos sujeitos, evidenciou, suscitou e reforçou questões e pontos importantes para reflexões. Essas questões, conjuntamente, refletiram nas análises efetivadas na pesquisa e, consequentemente, contribuíram para a compreensão dos fatos com maior clareza.

3.7.2 Análise documental

A pesquisa documental, de acordo com fontes pesquisadas: Gil (1999, 2008); Creswell (2010); Pádua (2004), dentre outros, tem se constituído técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. É um procedimento que acontece praticamente em todas as fases da pesquisa. São considerados como documentos de análises os registros materializados (escritos) e possíveis de serem acessados: leis, decretos, portarias, pareceres, regimentos, súmulas, manifestos, registros de programas, projetos, ações (relatórios, ofícios), dentre outros.

Dependendo da situação, segundo os especialistas, os documentos regimentais com publicações oficiais, sobretudo nos diários oficiais ou outro meio de publicação dos órgãos públicos e de caráter público, são os mais quistos às pesquisas. Nesse contexto, consideram-se também registros técnicos oficiais: documentários, ofícios, memorandos, *folder* (caráter logístico e ilustrativo), relatórios avaliativos, publicados externo ou internamente, em caráter oficial pelos órgãos ou outros setores de origem pública ou privada, entre outros. Jornais, revistas, discursos oficiais públicos, roteiros de programas de rádio e televisão, estatísticas e arquivos oficiais, além de registros de internet e documentos pessoais originários da experiência de sujeitos envolvidos na pesquisa, tudo pode se constituir fonte de pesquisa documental, mediante certos critérios. As principais fontes de análises documentais deste estudo estão mencionadas no apêndice A e/ou registradas nas referências bibliográficas. As principais fontes documentais referidas estão destacadas na introdução desse trabalho, conforme se verifica na nota de rodapé nº 2. Algumas delas são:

- Relatórios técnicos produzidos pela Câmara Federal (2004, 2009, 2011);
- Colóquio Nacional sobre Mecanismo de Acompanhamento e Avaliação do PNE – Dase/Cafise/MEC (2005);
- Documento Norteador para Elaboração do PME – Cafise/Dase/MEC (2005, 2006);
- Subsídios para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação: Cafise/Dase/SEB/MEC/SEB (2005);
- Relatórios de Acompanhamento e Avaliação do PNE – Programa de Acompanhamento do PNE: Cafise/Dase/SEB/MEC (2006a, 2006b, 2006c; 2007);
- Documento para subsidiar painel sobre política no contexto do papel do governo e da sociedade civil no processo de avaliação do PNE – Cafise/Dase/SEB (2006);
- Análise das Avaliações Institucionais do PNE com vistas a subsidiar os sistemas de ensino dos Estados, do DF e dos Municípios – Cafise/Dase/SEB/MEC (2007);

- Relatórios dos Seminários Regionais e Seminários Estaduais de Acompanhamento do PNE – Programa de Acompanhamento do PNE – Cafise/Dase/MEC, 2006);
- Diagnósticos regionais da situação educacional diante das metas do PNE – Cedeplar/SEB/Dase/Inep (2005);
- Ciclo de debates promovidos pelo CNE, com vista a subsidiar o MEC no envio de propostas de revisão do PNE (setembro de 2005);
- Avaliação preliminar do PNE, período de 2001-2005, coordenada pela DTDIE/Inep;
- Avaliação do MEC – Documento do CNE com proposta para o novo PNE (2010).

A partir das primeiras análises desses e outros documentos, novas buscas foram feitas para o aprimoramento do conhecimento. As novas fontes foram desdobramentos das análises documentais pré-existentes (consultadas), em especial os registros institucionais oficiais e permitidos para consultas (alguns inéditos e/ou poucos explorados em pesquisas anteriores), conjuntamente com a análise de dados resultantes das entrevistas. Assim, os resultados das análises documentais, após processo de sistematização, tornaram-se também instrumento de coleta de dados. Articuladamente, esses dados possibilitaram ampliar as perspectivas da investigação do objeto de estudo, avançando na perspectiva do real.

Muitas características ou elementos deste estudo coadunam com a perspectiva da pesquisa qualitativa apresentada, segundo vários autores. São eles: i) dados extraídos de fontes diversificadas (inclusive empiristas[85] e primárias[86]); ii) experiência do pesquisador com a questão; iii) acesso às fontes e demais dados sem dificuldades; iv) origem em um processo ou condição já dada ou estabelecida – *expost* (análise de uma situação – plano/projeto – ocorrido; v) possibilidades de se estabelecer conexões, mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática investigada; vi) consideração às experiências práticas, processos históricos, discussões filosóficas e análises contextualizadas. Portanto, considerando que muitos desses aspectos estão presentes, de alguma forma, nesta pesquisa, o caráter e a perspectiva qualitativa deste estudo ficam reforçados.

---

[85] Empirismo, cujo principal teórico é o inglês John Locke (1632-1704), pode ser compreendido como doutrina filosófica. Tal doutrina postula que o conhecimento é limitado às experiências vivenciadas, e as aprendizagens se dão por meio de tentativas e erros. É causador de grande revolução na ciência, que passa a valorizar as experiências e o conhecimento científico para conquista dos resultados práticos, buscando o domínio da natureza. O empirismo deu base para o surgiu da metodologia científica.

[86] Registros públicos do MEC (relatórios, gravações e documentos, no âmbito da Cafise/Dase/MEC, correspondente ao Programa de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação) e dados extraídos da pesquisa de campo: entrevista semiestruturada e questionários.

CAPÍTULO 4 – FATORES INFLUENCIADORES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNE 2001-2010 NA UNIÃO: INTERFACES DO DITO, NÃO DITO E INTERDITO

Este capítulo discute os fatores que influenciaram a implementação do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010, desvelados especialmente a partir dos dados obtidos nas entrevistas semiestruturadas realizadas com os sujeitos de pesquisa, mediados e refletidos com o disposto na literatura específica e outras fontes. Constituíram referenciais à interpretação dos dados as categorias de conteúdo, de maneira articulada com as categorias metodológicas, explicitadas no Capítulo 3. O conjunto dessas categorias deu subsídios à compreensão das complexas relações e ações sócio-políticas-administrativas voltadas à consecução do PNE, desencadeadas ou não por órgãos da União, com base no previsto em lei.

Em suma, o tópico explicita os fatores influenciadores da implementação do Plano na União, registrando suas interfaces a partir das evidências suscitadas nas análises e mediações realizadas no desenvolvimento da pesquisa. O capítulo está dividido da seguinte forma: (i) perspectivas de análise e interpretações de dados; (ii) fatores influenciadores do processo à luz de diferentes olhares: suas significações e sentidos: (iii) contradições, convergências e divergências no tocante aos fatores que influenciaram a implementação do PNE de 2001-2010 desvelando o dito, não dito e interdito; (iv) controvérsias entre os fatores revelados *versus* base legal do PNE; (v) nível de exequibilidade do PNE – contrapondo impasses, possibilidades e experiências do processo.

4.1 Perspectivas de análise e interpretações de dados

Mediante os caminhos metodológicos da pesquisa, os dados coletados foram registrados, arquivados, categorizados e posteriormente analisados, na perspectiva interpretativa da análise de conteúdo. O conjunto de procedimento das análises ancorou-se, conforme previsto, na perspectiva das categorias metodológicas elencadas para norteamento da investigação: contradição e mediação, ambas vinculadas à abordagem do materialismo histórico dialético[87].

[87] A concepção materialista histórica dialética compreende a predominância da materialidade sobre a ideia, considerando que esta só é possível com o desenvolvimento daquela, e a compreensão das coisas em seu movimento, em sua inter-relação. Nela, toda e qualquer forma produtiva são criadas pelo homem de acordo com seu ambiente ao longo do tempo, onde se evidencia que os acontecimentos históricos são determinados pelas

Segundo Kuenzer (2011, p. 66), a enunciação das categorias metodológicas "não é suficiente para a definição da metodologia da investigação, uma vez que elas correspondem às leis objetivas, e, portanto universais, no sentido de que permitem investigar qualquer objeto, em qualquer realidade". Com base nesse entendimento, pode-se dizer que a finalidade das categorias universais e concretas é definir a forma de investigação, norteando os procedimentos adotados; portanto, não é substituir a investigação e o contato com o conteúdo na compreensão de um objeto tomado na especificidade de sua relação com outros objetos e com a totalidade. Assim, o processo de análise é prescindido de sistematização rigorosa dos dados obtidos na perspectiva do método e dos objetivos pretendidos. Nesse aspecto:

> [...] pode-se afirmar que a metodologia se define através da expressão das leis universais (categorias metodológicas que definem a forma de investigação) e a sua aplicação ao particular (as categorias do conteúdo específicas para cada pesquisa e determinadas a partir de seus objetivos), derivando-se da clareza que se tenha destas dimensões, sua fecundidade. Cada categoria de conteúdo, por sua vez, é passível de detalhamento em subcategorias, a partir das quais o pesquisador coletará e organizará os dados, configurando-se assim um movimento que vai do geral ao particular na exposição, e do particular ao geral na investigação e na exposição. (KUENZER, 2011, p. 66).

As questões explicitadas anteriormente demonstram a importância da definição de categorias para a realização da pesquisa. Considerando tal preceito, fez-se a categorização das informações coletadas, a partir da codificação e da classificação dos dados. Essa sistematização permitiu a realização dos movimentos necessários entre os componentes do processo das diversas fases do estudo. Nesse aspecto, levou-se em consideração o todo e as experiências extraídas dos depoimentos dos sujeitos. O tratamento dos dados foi norteado por procedimentos e fundamentos específicos desse tipo de pesquisa.

Segundo Gatti (1999, p. 10), "as interpretações decorrem [...] da racionalidade instrumental e substantiva do olhar e da sensibilidade do pesquisador, o que de modo algum pretende imperar sobre outro olhar". Considerando esses aspectos, nota-se que pesquisar pressupõe articulação de fatores, técnicas e procedimentos. Não precisa ser esse ou aquele, dessa ou daquela forma, isoladamente. Não é recomendado utilizar tudo, qualquer um ou de qualquer jeito. A autora considera que um bom martelo e uma boa pá são necessários para

---

condições materiais (econômicas) da sociedade. (MARX; ENGELS, 1977). A referida concepção é caracterizada por distanciar-se da teoria do determinismo (de acordo com esta teoria todo acontecimento, inclusive o mental, é explicado pela determinação – por relações de causalidade).

realizar um trabalho de qualidade, mas também necessita-se de um artesão habilidoso e experiente em seu uso para a obtenção de resultados qualitativamente bons. Ainda com base na referida autora, boas ferramentas utilizadas por quem não desenvolveu competência e não tem perspectiva para seu uso não garante bom resultado. Para a autora,

> [...] a questão do método não é apenas uma questão de rotina de passos e etapas, de receita, mas de vivência, com pertinência e consistência em termos de perspectivas e metas [...] na prática aponta-se esta ou aquela referência teórica de fundo e descrevem-se procedimentos de pesquisa numa estrutura que nada tem a ver com a referência declaradamente adotada [...]. (GATTI, 1999, p. 10).

Com base nessas premissas, buscou-se no desenvolvimento do estudo a aplicação do método que melhor compreendesse as exigências originárias ou decorrentes do processo. Isso não significou a utilização indiscriminada de procedimento padrão, fechado, mecânico, prescrito ou meramente formal. Nesse aspecto, mesmo mantendo a consonância com o método e com os demais aspectos metodológicos envolvidos na pesquisa, em função dos desdobramentos das constantes análises, houve ajustes de alguns procedimentos para contemplar questões que emergiam dos cruzamentos das informações das diferentes fontes. As análises da pesquisa foram além das abordagens iniciais. Elas, considerando seus limites, encontram-se fundamentados em: a) fontes bibliográficas: informações contidas em livros, publicações, revistas, jornais, entre outros; b) análises documentais, a partir de textos produzidos oficialmente; e c) dados e informações extraídos das entrevistas semiestruturadas.

A exploração de novas áreas de conhecimento possibilitou a análise contextualizada das questões sob várias perspectivas. Essa busca do desvelamento do real contribuiu para a compreensão da problemática estudada e o atingimento dos objetivos da pesquisa. A mediação das informações coletadas suscitaram novos horizontes, outras condições e meios de avançar nas análises, possibilitando a compreensão – de forma mais acertada – dos fatores que influenciaram a implementação do PNE na União. O estudo de campo esclareceu questões de fundo a partir das reflexões – significações e sentidos – dos sujeitos que tiveram vivências com o Plano estudado. Os dados coletados foram relacionados a contextos político-econômicos, jurídico-administrativos e operacionais dos meios institucionais ligados ao PNE.

Contemplando suas dimensões teórico-práticas, a pesquisa buscou dialeticamente compreender os fatos, interpretando analiticamente os elementos constitutivos de cada cenário. Propôs cumprir as exigências metodológicas da seguinte forma: i) enunciou o problema e indagou quais elementos influenciaram na implementação do Plano; ii) verificou

quais questões influenciaram ou tiveram relação direta com o problema; iii) traçou paralelos entre os fatos, buscando os seus "reais" significados, suas semelhanças ou diferenças, no determinado contexto histórico (social, econômico, político e, ainda, institucional); e iv) analisou e interpretou os dados obtidos, do ponto de vista predominantemente qualitativo.

A análise qualitativa possibilitou que os elementos e os fatos suscitados ou refletidos dos sujeitos fossem confrontados à luz daqueles já conhecidos apontados por outras fontes. Por meio da organização dos dados, foi possível realizar as comparações dentro de cada categoria e entre elas, tendo como base um parâmetro pré-estabelecido. Para Bauer (2008, p. 199), na construção de um referencial ou sistema de categorias, devem-se considerar elementos que levem à "codificação e, por conseguinte, à classificação de materiais recolhidos na pesquisa". Para o autor, esse procedimento é um trabalho de construção que precisa estar muito bem estruturado para que se possa dar sequência ao próximo passo, que é a categorização. Nessa direção, segundo Creswell (2010), quando se discute o plano de análise dos dados podem-se ter vários componentes. Para o autor,

> [...] a discussão envolve extrair sentido dos dados, do texto e da imagem. Envolve preparar os dados para análises, conduzir diferentes análises, ir cada vez mais fundo no processo de compreensão dos dados.
>
> [...] trata-se de um processo permanente envolvendo reflexão contínua sobre os dados, formulando questões analíticas e escrevendo anotações durante todo o estudo. Ou seja, a análise de dados qualitativos é conduzida concomitantemente com a coleta dos dados, a realização de interpretações e a redação de relatórios. Enquanto as entrevistas são realizadas, por exemplo, o pesquisador pode estar analisando uma entrevista coletada anteriormente, escrevendo anotações que podem ser finalmente incluídas como narrativa no relatório final, e organizando a estrutura do relatório final. A análise dos dados envolve a coleta de dados abertos, baseada em formular questões abertas e desenvolver uma análise das informações fornecidas pelos participantes. (CRESWELL, 2010, p. 217).

Tomando por base a percepção do referido autor, pode-se dizer que a análise qualitativa desta pesquisa foi além de uma análise genérica. Isso porque adotou condutas gerais com passos específicos como procedimento estratégico de análise. Assim, procedeu à análise de dados seguindo os passos do específico para o geral e vice-versa. A título de ilustração, o quadro 4 demonstra os níveis de análise de uma abordagem linear, hierárquica, construída de baixo para cima.

<table>
<tr><td rowspan="8">Validação da precisão da informação</td><td>7</td><td colspan="2">Interpretação do significado dos temas/descrições</td></tr>
<tr><td>6</td><td colspan="2">Inter-relacionamento dos temas/descrição</td></tr>
<tr><td>5</td><td>Temas</td><td>Descrição</td></tr>
<tr><td>4</td><td colspan="2">Codificação dos dados à mão e no computador</td></tr>
<tr><td>3</td><td colspan="2">Leitura completa dos dados</td></tr>
<tr><td>2</td><td colspan="2">Organização e preparação dos dados para análise</td></tr>
<tr><td>1</td><td colspan="2">Dados brutos (transcrições, anotações de campo, imagens, etc.)</td></tr>
</table>

Quadro 4 – Níveis de análise de uma abordagem linear
Fonte: CRESWELL, 2010, com adaptações.

De certo modo, vários estágios apresentados no quadro 4 assemelham-se ou estão configurados neste estudo. Porém, em razão da caracterização desta pesquisa, registra-se que nem sempre foi utilizada nas análises a ordem expressa. Variação de procedimentos é recomendada por autores como Rossman e Rallis (1998) e Creswell (2010). Não obstante, a análise e a interpretação de dados deste estudo se materializaram seguindo alguns passos, entre os quais os recomendados por este último autor, destacados no quadro 5.

Ordem	Caracterização/materialização do procedimento
Passo 1	Preparação e organização dos dados para análise: transcrever as entrevistas (recurso apropriado); digitar as informações de campo; sistematizar os dados por tipos, etc.
Passo 2	Leitura dos dados para percepção geral das informações, fazendo as devidas reflexões sobre o significado geral: observar ideias gerais expressas pelos participantes; observar a impressão da profundidade, da credibilidade e do uso da informação; fazer novos registros suscitados.
Passo 3	Análise detalhada com um processo de codificação: organização do material (em bloco ou segmentos de texto); atribuir significados às informações reunidas das pesquisas bibliográficas e da pesquisa de campo (entrevistas e questionários) com os sujeitos, mantendo os dados da coleta em categorias; rotular as categorias com um termo baseado na linguagem real do participante.
Passo 4	Redução da lista de categorias agrupando tópicos relacionados; traçar linhas entre as categorias para mostrar as inter-relações; reordenar os dados; realizar nova análise; recodificar os dados, se necessário; criar complexas camadas adicionais de análise de acordo com os objetivos do projeto.
Passo 5	Discussão dos temas de forma conjunta (interconectados).
Passo 6	Interpretar e extrair os significados dos dados: configurar e compreender as lições aprendidas; apresentar a interpretação pessoal do pesquisador; expressar o que o investigador traz para o estudo, traduzindo, no contexto, uma mediação da sua cultura, história e experiência com os resultados e informações coletadas da literatura ou de teorias. Neste contexto, podem-se confirmar ou anular possíveis impressões iniciais ou sugerir a necessidade de formulação de novas questões oriundas dos dados ou não previstas inicialmente pelo projeto.

Quadro 5 – Alguns passos seguidos nas análises e interpretação de dados da pesquisa
Fonte: CRESWELL, 2010, com adaptações.

Os procedimentos desta pesquisa têm simetria com aqueles requeridos nos processos de validação. De acordo com Creswell (2010, p. 225), "a validade é um dos pontos fortes da pesquisa qualitativa e se baseia na determinação se os resultados são precisos do ponto de vista do pesquisador".

Considerando que os procedimentos centrais do desenvolvimento deste estudo já foram explicitados, cabe destacar algumas de suas estratégias: i) triangulação de diferentes fontes de informação[88]; ii) apresentação do viés que o pesquisador traz para o estudo – é uma autorreflexão aberta e honesta para os leitores; iii) apresentação de informações e perspectivas diferentes da ideia do tema; iv) pesquisa de campo, considerando os sujeitos pesquisados, aprofunda o entendimento do fenômeno investigado; v) outras questões conexas.

> As mensagens expressam as representações sociais na qualidade de elaborações mentais construídas socialmente, a partir da dinâmica que se estabelece entre a atividade psíquica do sujeito e o objeto do conhecimento. Relação que se dá na prática social e histórica da humanidade que se generaliza via linguagem. [...] construída por processos sociocognitivos, tem implicações na vida cotidiana, influenciando não apenas a comunicação e a expressão das mensagens, mas também os comportamentos. (PEREIRA, 1998, p. 12).

Com base nos procedimentos metodológicos expostos, foram criados quadros analíticos para auxiliar na sistematização e análise de dados coletados. Neles registraram-se as sínteses das respostas dadas pelos sujeitos de pesquisa[89] às questões que lhes foram aplicadas; da mesma forma se procedeu para os demais registros. No tocante as entrevistas, embora com variações para os diferentes grupos, todas as questões situavam-se em três dimensões temáticas que perpassaram a trajetória do PNE: a) a fase de discussão e elaboração; b) a fase

---

88 Segundo Creswell (2010), a triangulação das fontes de informação objetiva examinar as evidências das fontes, possibilitando a criação de justificativa coerente para os temas. Segundo esse autor, "se os temas forem estabelecidos baseados na convergência de várias fontes de dados ou perspectivas dos participantes, então pode-se [sic] dizer que esse processo está auxiliando a validação do estudo" (CRESWELL, 2010, p. 226). O autor aponta que a refletividade tem sido mencionada como uma característica básica da pesquisa qualitativa.

89 No total, foram dezesseis entrevistas válidas. Todos os sujeitos entrevistados tem formação em nível superior, sendo sete com doutorado e/ou pós-doutorado; três com mestrado; quatro com especialização *latu sensu* e dois com graduação (licenciaturas plenas). Do total, cinco são do sexo feminino e onze do sexo masculino. Foram seis sujeitos entrevistados no âmbito do MEC, sendo três técnicos efetivos e três dirigentes do núcleo executivo (respectivamente, constituíram os Grupos 4 e 3); no caso do CNE, foram três conselheiros (Grupo 1); no Senado participou um senador e na Câmara Federal dois deputados, ambos membros da Comissão de Educação do Congresso (formam o Grupo 2). No Grupo 5 (acadêmicos e dirigentes de entidades sindical e/ou pesquisa ligadas à educação foram quatro entrevistados.

de implementação (execução); e c) a fase de monitoramento e avaliação. Essas temáticas também nortearam as análises de dados das demais fontes da pesquisa.

Os apêndices B, C, D, E, e F configuram os roteiros de entrevistas com as questões aplicadas aos sujeitos dos cinco grupos pesquisados. Do universo de questões, algumas foram aplicadas a todos os sujeitos pesquisados. Entre essas indagações estão: a) em sua opinião, em que medida os governos FHC e Lula priorizaram o PNE de 2001-2010 como base de suas políticas educacionais?; b) que fatores influenciaram a implementação e, consequentemente, o cumprimento das metas do PNE 2001-2010?

Em consonância com os objetivos, duas outras perguntas foram aplicadas a quatro dos cinco grupos pesquisados. Assim, somente aos TAEs do MEC (grupo 4) não houve a aplicação das perguntas a seguir.

> 1 - Qual a sua avaliação sobre os vetos das metas orçamentárias do PNE de 2001, pelo governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, considerando a importância delas para a execução do referido Plano?; 2 – Em sua opinião, por que o governo Luiz Inácio Lula da Silva – Lula em seus dois mandatos não propôs a derrubada dos vetos às metas orçamentárias impostos pelo governo antecessor ao PNE?

Para aprofundar nas informações acerca das ações dos órgãos da União, foram feitas algumas perguntas específicas. No caso do MEC, fez-se a seguinte: **como o Senhor (a) avalia a atuação do Ministério da Educação (MEC) no processo de elaboração e aprovação do PNE de 2001-2010?** Essa questão foi aplicada aos parlamentares (sujeitos do grupo 2), ao núcleo executivo do MEC (sujeitos do grupo 3) e aos acadêmicos e dirigentes e/ou pesquisadores de entidades (sujeitos do grupo 5). Aos sujeitos dos grupos 1 (conselheiros do CNE) e 4 (TAE-MEC) não houve a aplicação da mencionada questão.

As informações coletadas possibilitaram contrapor as percepções dos agentes ligados ao órgão questionado às dos sujeitos sem vínculo com o órgão. Na mesma perspectiva, a questão "**considerando as responsabilidades políticas, econômicas e jurídico-administrativas do MEC com o PNE, que avaliação o Senhor faz da atuação desse órgão visando à execução do Plano de 2001?"** foi aplicada somente a dois grupos: dirigentes do MEC (Grupo 3) e aos acadêmicos e pesquisadores e/ou membros de associações de fomento educacional em caráter nacional (grupo 5).

Por fim, registra-se que algumas questões mais específicas foram aplicadas somente a determinados grupos. Esse procedimento contribuiu para aprofundar na compreensão da problemática pesquisada, uma vez que levantou informações peculiares de maior

conhecimento de específicos sujeitos. Essas questões são apresentadas no quadro 6. Note-se que os participantes do Grupo nº 5 (acadêmicos e pesquisadores) não tiveram uma pergunta exclusiva como os demais grupos.

Questões	Grupo de Aplicação Exclusiva
→ Considerando as responsabilidades políticas e jurídico-administrativas do CNE com o PNE, que avaliação o Senhor faz da atuação desse órgão no processo de implementação do Plano de 2001?	Conselheiros do CNE (Grupo 1)
→ Considerando as responsabilidades do Poder Legislativo com o PNE 2001, que avaliação o Senhor faz da atuação da Câmara/Senado no processo de implementação desse Plano?	Parlamentares das Comissões de Educação – Câmara Federal e do Senado Federal (Grupo 2)
→ Todas as questões foram aplicadas também a outros grupos e já foram explicitadas.	Dirigentes do núcleo executivo do MEC (Grupo 3)
→ Como você avalia o planejamento do MEC voltado à consecução das metas do PNE de 2001-2010?	Técnicos de Assuntos Educacionais do MEC (Grupo 4)

Quadro 6 – Questões específicas aplicadas somente a determinado grupo de entrevistados.

Com a sistematização dos dados coletados, observou-se que as fontes pesquisadas convergiam e se agrupavam em categorias centrais: federalismo e base legal do PNE pós CF de 1988; gestão educacional brasileira; regime de colaboração; financiamento do PNE; governança no Brasil (referidas no item 3.2). Com exceção da última (governança), todas as demais categorias foram suscitadas *a priori,* com base nos estudos iniciais, porém foram lapidadas, objetivamente, somente com o avanço dos estudos. Os registros de partes significativas das fontes, muitas vezes, estavam permeados de expressões, significações e sentidos relacionados ou que integram as diferentes concepções de mundo, os diferentes interesses e intencionalidades dos indivíduos em seus determinados contextos históricos. Essa constatação reforçou a necessidade de outros cuidados dispensados às análises.

Para auxiliar o trabalho, a estrutura de organização e de análise dos dados foi vinculada aos objetivos específicos[90] e também a outras estruturas mais peculiares. Nesse aspecto, cabe salientar que, para Franco (2008), a análise de conteúdo é um procedimento que tem na mensagem explícita o seu ponto de origem. Uma das finalidades da análise de conteúdo é a elaboração de inferências a partir dos vestígios presentes na comunicação. Isso permite ir além do conteúdo explícito, por meio da comparação com outras comunicações, elementos e pressupostos teóricos. Assim, considerando os diferentes procedimentos de coleta

90 Investigar responsabilidades inerentes à implementação do PNE 2001-2010 imputadas aos órgãos da União, à luz do disposto na CF de 1988, na Lei nº 9394, de 1996 (LDB), e na Lei nº 10.172, de 2001 (instituiu o PNE); analisar efeitos e correlações dos aspectos políticos, econômicos e institucionais da governança determinantes na implementação do PNE 2001-2010; contrapor os fatores influenciadores da implementação do PNE revelados nas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos de pesquisa, com os registrados na base documental analisada.

de dados, a técnica de triangulação das fontes, em alguns momentos, foi utilizada para ajudar nas interpretações das informações, possibilitando o desvelamento das diversas faces do objeto. Dessa forma, as dimensões das categorias suscitadas e do objetivo geral[91], em consonância com as prerrogativas do método, foram se configurando conjuntamente.

Antecedendo os procedimentos anteriormente expostos, teve-se a definição das unidades de análise utilizadas no processo de análise e interpretação de dados. Franco (2008) classifica as unidades em dois tipos: de registro e de contexto. A unidade de registro, segundo a autora, é subdividida em vários tipos: a palavra, o tema, o personagem e o item. Destes, o tipo tema e o tipo personagem[92] foram mais utilizados no estudo.

As unidades de contexto utilizadas no estudo[93] tiveram a função de conferir significado às unidades de registro. Nessa perspectiva, busca-se atribuir o significado a partir do *locus* que a unidade de registro foi elaborada. As constantes mediações e relações estabelecidas entre as unidades de registros e de contextos contribuíram para desvelar as aproximações, divergências, contradições e interfaces dos dados coletados.

Realizadas por meio da técnica de análise de conteúdo, as análises desta pesquisa também consideraram a ação, embora a práxis não se constitua uma das categorias epistemológicas elencadas para o estudo. A ação é considerada no processo em função da desta pesquisa ter um olhar na perspectiva metodológica dialética no seu desenvolvimento. Nesse contexto, Gamboa (1991) salienta a importância de se conhecer os pressupostos gnosiológicos das concepções metodológicas. Tais pressupostos se referem às concepções de objeto e de sujeito e a sua relação no processo do conhecimento. Na concepção do autor, "a educação resulta de suas determinações econômicas, sociais e políticas; faz parte da superestrutura e, […] atua na reprodução da ideologia dominante […] é espaço da reprodução das contradições que dinamizam as mudanças [...]" (GAMBOA, 1991, p. 104). Esse contexto educacional reflete, em certa medida, alguns cenários do PNE. As análises dos próximos tópicos trazem reflexões à compreensão da questão mensurada.

---

91 Analisar, no âmbito da União, fatores políticos, econômicos e institucionais que influenciaram na implementação do PNE 2001-2010, de maneira articulada às políticas educacionais definidas pelo Ministério da Educação.

92 Com base em Franco (2008), o tipo tema auxilia no agrupamento dos dados coletados em torno das temáticas, tendo em vista a compreensão dos significados e sentidos atribuídos pelas fontes às questões. O tipo personagem é importante para identificar e distinguir os dados coletados a partir dos grupos (origem, função e trajetórias dos sujeitos). Ambas as unidades foram significantes para sinalizar questões complexas da implementação do PNE.

93 O PNE como política de Estado e base de organização das políticas e ações educacionais do país (1); o papel do MEC e demais órgãos da União ligados à educação na implementação do PNE (2); a base legal de ordenamento e constituição do PNE (3); a implementação do PNE como elemento essencial à qualidade da Educação (4); as influências das questões da governança e da governabilidade na implementação do PNE (5); os limites de natureza jurídica, técnico-administrativa e operacional envolvidos no processo de implementação do PNE (6).

4.2 Fatores influenciadores da implementação do PNE 2001-2010 no âmbito da União: significações e sentidos sob diferentes olhares

O Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010 – configurou muitos dos desafios educacionais da educação brasileira, tendo em vista que o referido Plano considerou aspectos centrais dos diversos campos e níveis educacionais. Na sua dimensão finalística, conforme se verifica nos seus quatro macro-objetivos, o Plano considerou questões como acesso, permanência, progressão e sucesso dos estudantes e o nível de equidade social, nos quais estão distribuídas as oportunidades de educação e os resultados de apredizagem.

Com base nessa perspectiva, percebe-se que a sua implementação demandava um conjunto de ações e procedimentos de ordem política, jurídica e administrativa-operacional ordenados e articulados com e por todos os entes federativos, considerando os diversos órgãos e agentes. Ressalte-se que o Plano previa também a necessidade de ampla participação da sociedade civil no seu processo implementativo.

Para tanto, a sua base legal buscou precrever princípios basilares e ordenamentos para os entes federados para garantir a sua implementação. Assim, embora alguns atos normativos e de sustentação do PNE requisessem regulamentações para adequações dos preceitos legais às novas realidades que surgiram, em determinados contextos, é inegável que as condições iniciais para sua implementação estavam asseguradas na sua base legal de constituição: CF/88, LDB/96 e a própria Lei nº 10.172/01. Nesta, destaca-se o art. 3º.

As análises apresentadas ao longo deste capítulo ratificam que a trajetória do Plano foi marcada por acontecimentos políticos, econômicos, institucionais e jurídicos, configurados no âmbito das políticas públicas de educação. Demonstram também que o nível de atenção dispensado pelos governantes à implementação do PNE, considerando os principais aspectos que envolvem o processo, manteve-se, historicamente, inalterado. Essa tendência se repetiu na trajetória do PNE estudado, ainda que se tenha decorrido mais de oitenta anos da concepção objetiva do primeiro Plano Nacional de Educação, tal qual preconizaram os Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Referindo-se ao PNE de 2001-2010, Dourado (2011, p. 34) menciona "que foram identificados pontos críticos que devem ser objeto de reflexões e superação". O autor argumenta que "algumas metas apresentavam limites na formulação, requerendo ajustes, revisões e outras medidas para sua melhoria" (DOURADO, 2011, p. 34).

A partir dos dados extraídos das diferentes fontes e analisados por esta pesquisa, há

diferentes significações e sentidos, quando não grandes contradições, no tocante aos fatores apresentados como influenciadores da implementação do PNE. Não obstante, ocorreram também convergências e até mesmo unanimidades de opiniões sobre determinados fatores. Verificou-se que as mensagens materializadas traziam inúmeras representações que envolviam aspectos culturais e sociais. Estavam, talvez, impregnadas de historicidades e subjetividades que envolvem/formam os sujeitos.

O quadro a seguir explicita fatores influenciadores da implementação do PNE no âmbito da União, segundo o revelado pelos sujeitos de pesquisa nas entrevistas semiestruturadas. Essas questões são debatidas de forma mais especifica nas sessões seguintes desse capítulo.

Descrição do fator		**Tipo de influência**	**Análise preliminar da questão revelada**
A não assumpção efetiva do PNE como política de Estado		Negativa	Majoritariamente os sujeitos entenderam mencionam que os governos Lula e FHC não assumiram o PNE como Política de Estado na forma devida. Não obstante eles elencaram razões diferentes para o ato
Ausência de financiamento adequado	Vetos às metas governo FHC	Negativa	O financiamento foi uma questão unânime entre os sujeitos. Porém, alguns sujeitos atribuíram a culpa somente ao veto. Não obstante a responsabilização também pelo fracasso a Não derrubada dos vetos foi majoritária.
	Não derrubada dos vetos governo Lula		
O lançamento do PDE		Positiva e Negativa	Os sujeitos identificados com o governo Lula considerou, majoritariamente, o PDE como positivo. No geral, majoritariamente, o referido Plano foi um fator negativo para implementação do PNE. Todos destacaram a influência do plano na execução do plano, ainda que em diferentes perspectivas.
Ausências do Sistema Nacional de Educação e perspectiva do Regime de colaboração efetivo		Negativo	Teve indicação significativa pelos sujeitos, porém a importância/peso atribuído não condiz com as análises oficiais.
Extinção da Cafise/Dase/Programas		Negativo	A extinção de setores e programas de subsídios aos à execução do PNE após o PDE foi destacado por sujeitos de diferentes grupos.
Ausência de planejamento, monitoramento e avaliação.		Negativo	Foram também bastante lembrados pelos sujeitos. Esses fatores, de forma similar ao financiamento, além da não assunção do PNE como política de Estado, apresentaram-se como consenso nas diversas fontes.
Descontinuidade das políticas e disparidade entre decisões técnica e política		Negativo	Ligados à gestão foram apontados por parte significativa dos sujeitos consultados. Os sujeitos dos grupos 2, 4 e 5 se destacaram nesse quesito.
Falta de organicidade e coordenação dos órgãos responsáveis pela implementação		Negativo	O MEC foi o órgão mais destacado, porém outros órgãos diretamente responsáveis pelo Plano também foram apontados.

Quadro 7 – Principais influenciadores da implementação do PNE de 2001-2010 revelados.

4.2.1 Influenciadores da implementação do PNE 2010-2010: percepções dos grupos pesquisados

O Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010, de acordo com a Lei nº 10.172/01, tinha quatro macro-objetivos: (i) a elevação global do nível de escolaridade da população; (ii) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; (iii) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e (iv) a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Prelinarmente, a título de reflexão, cabe destacar algumas percepções manifestadas pelos sujeitos de pesquisa acerca desse Plano:

> [...] eu gosto muito do que diz o Saviani, o Saviani considera que há em certa medida um grande equívoco com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Por quê? Porque a gente tinha o PNE que tem que ser a grande diretriz da política. É a partir da definição do Plano Nacional que as políticas educacionais elas são pensadas. Então, na medida em que foi criado um plano que em grande medida não dialogou completamente com as grandes diretrizes do PNE então aí nós temos uma sobreposição de políticas, quer dizer, o PNE ficou à parte (Participante – Grupo 4, informação verbal)

> [...] esse plano enquanto marco político ele foi importantíssimo, não dá para negar isso, agora, pela nossa falta de, vamos dizer assim, de nosso pouco exercício da democracia a gente não deu continuidade a esse marco, ele foi um marco muito importante, histórico e político e pedagógico também, só que parece que nós ficamos encantados com aquilo que nós escrevemos [...] pensar o planejamento e no caso, nesse documento específico chamado PNE é pensar nas suas condições efetivas porque senão nós podemos correr um risco [...] não abro mão dos 10%, mas eu preciso também de saber como esses recursos vão ser efetivados [...] então como fazer essa integração entre ideia e a operacionalização de metas? Eu sei que constitui um desafio, mas é preciso [...] fazer isso no Brasil. (Participante – Grupo 1, informação verbal)

> [...] o problema principal no que tange ao PNE, é que o PNE não foi assumido, então a gente pode considerar dessa forma como um problema comum que talvez tenha atingido todas as metas e prevenções do PNE, além da sua dinâmica e do seu tempo. [...] A forma que ele foi tratado pela administração [...] eu acredito que o PNE ele não foi assumido de fato pelo Ministério da Educação [...] Não teve o caráter condutor de fato das políticas públicas do MEC (Participante – Grupo 4, informação verbal)

> [...] eu acho que o plano antigo é um plano que ele nunca existiu na prática, até porque ele não tinha condições de existir porque não tinha quem financiasse, não tinha quem coordenava, não tinha nenhuma estruturação

> mais orgânica entre estados, municípios e o governo federal, está certo? Não tinha financiamento [...], tinha algumas metas, mas não tinha quem coordenasse essas metas, então o plano antigo na verdade ele foi feito com uma concepção neoliberal e não foi tocado (Participante – Grupo 5, informação verbal)

Como já exposto, este estudo indagou – por meio da entrevista semiestruturada – sujeitos ligados ao contexto do Plano, pertencentes a meios e órgãos educacionais envolvidos no processo no âmbito da União. Eles forma indagado sobre questões gerais e específicas de sua competência ou dos seus respectivos órgãos, considerando os dez anos de vigência do destacado Plano. Dos fatores mencionados pelos sujeitos como influenciadores da implementação do PNE, aqueles ligados à governabilidade e à governança se destacaram mais que os relacionados à questão federativa e aos aspectos formais das metas do PNE. Nesse contexto, os atos das vontades dos governantes que mais influenciaram o PNE de acordo com a manifestação majoritária foram: i) o financiamento (considerando o veto e a não derrubada); ii) a não assumpção do PNE como política de Estado (não foi base de planejamento das políticas e ações do MEC); iii) a falta de acompanhamento, monitoramento e avaliação adequados (não foi feito no tempo e nem na medida apropriada); iv) a descontinuidade das ações e projetos; v) a falta de organicidade e sobreposições de ações; vi) a ingerência técnico-administrativa; e vii) falta de controle jurídico e de responsabilização. As manifestações a seguir refletem parte desse cenário.

> [...] nas avaliações do PNE 2001/2010, tem algo que eu julgo importante. Muitas vezes essas dinâmicas do cotidiano da burocracia elas não tem uma visibilidade, e sequer são conhecidas pelas pessoas [...] que não atuam no âmbito do MEC, por exemplo. [...] essas dinâmicas internas não são consideradas por muitas pessoas que pensam o PNE, que escreve sobre o Plano [...] gostaria também de ressaltar a importância então de se pensar o real impacto dessas iniciativas político-burocráticas nesse tipo de iniciativa como o PNE e de avaliar [...] sua implementação desconsiderando essas dinâmicas internas, [...] suas dinâmicas políticas. [...] enxergar os impactos. [...] essa dinâmica interna ela é invisível [...] então muitas vezes eventuais problemas e condução das políticas ficam com essas lacunas, que tem a ver então com essa possibilidade de entender ou de enxergar alguns processos desde a máquina pública, desde o cotidiano de trabalho no MEC, nas secretarias estaduais etc (Participante – Grupo 4, informação verbal)

> [...] o PDE ele esconde uma apreciação que já vem desde o governo Fernando Henrique de que para a educação básica a função primordial do Governo Federal era apenas de regular, medir a qualidade, fazer as provas ajudar nas emergências, então um caráter supletivo digamos assim da sua atuação, e o PDE é muito orientado por isso quer dizer para a Educação Básica ele propõe o que os outros devem fazer e estabelece ajudas e critérios dessa ajuda (Participante – Grupo 5, informação verbal)

Assim, não é raro encontrar manifestações de sujeitos e meios pesquisados atribuindo a falta de “interesse”, “empenho”, “capacidade”, “pouca atenção”, entre outras expressões, dos governos com relação ao processo de implementação do PNE aprovado em 2001. A culpa do fracasso é atribuída, a depender dos sujeitos pesquisados, ora a um ora a outro governo. Percebe-se, muitas vezes, que as respostas se alteram ou são determinadas pelos diferentes contextos e perspectivas sociopolíticas a que estejam ligados ou que representem. As manifestações a seguir representam respostas de diferentes sujeitos à mesma questão. Elas dão uma real noção das complexidades e das contradições que cercaram os diversos aspectos e fatores que envolveram o macroprocesso de implementação do PNE em questão.

Tais manifestações apresentam-se, de certo modo, diferentes do verificado em algumas fontes literárias e nas avaliações oficiais majoritárias. Nesses meios, os fatores elencados mais fortemente como influenciadores do Plano estão ligados aos aspectos de outra ordem, por exemplo, à estrutura do plano e a aspectos do financiamento sem considerar a questão da não derrubada dos vetos, e as implicações jurídicas da forma federativa do Estado brasileiro. Não há, portanto, destaque para os aspectos que inibiram a implementação do PNE no contexto da governabilidade de forma mais direta como foi o caso do resultado da pesquisa de campo que atribuiu mais fortemente a esse elemento o resultado do Plano. Isso é importante porque nesse contexto estão inseridas as questões ligadas à gestão e às vontades e capacidades dos seus agentes gestores de gerir um Plano da natureza do PNE de 2001-2010, considerando o estágio e/ou estrutura do Estado como tal está constituído em determinado momento político-social.

Independentemente de se identificar qual teria sido o governante e em qual proporção foram responsáveis para que a implementação do PNE não ocorresse da forma prevista, existe um fato real: as ações e omissões da governança e da governabilidade tiveram influências significativas para que a implementação do PNE não ocorresse na forma prevista. Essa foi a manifestação majoritária dos sujeitos pesquisados e das fontes consultadas. Talvez esse seja um dos maiores problemas a serem corrigidos nas políticas públicas, em especial da educação do Brasil. É preciso enfrentar esse problema adotando mecanismos de controle e responsabilização, como: lei de responsabilidade educacional, regime de colaboração, sistema nacional de educação, PNE (entendido como planejamento de longo prazo e compreendendo as dimensões e aspectos diversos da educação) implementados com as aspirações da sociedade e de forma efetiva. Sem esses instrumentos os desafios e possibilidades objetivas do sucesso educacional tornam-se quase impossível.

Entre os diversos fatores apontados pelos sujeitos como influenciadores da

implementação do PNE, figurou a questão da não derrubada dos vetos. Nesse aspecto, os entrevistados discorreram sobre as possíveis razões que levaram o governo Lula a não propor a derrubada dos vetos às metas financeiras impostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. A imposição dos vetos foi objeto de muitas críticas e manifestações de correntes políticas e sociais – tidas como progressistas – ligadas à educação, desde o momento da imposição dos vetos pelo governo FHC até a eleição do presidente Lula. Não sendo possível elencar todas as manifestações dos sujeitos nesse contexto, cabe destacar algumas.

> [...] Bom eu quero antes de mais nada dizer que eu sou eleitor do Lula, eu gosto do Lula votei na Dilma e votaria de novo, agora, eu acho que eles erraram, eu acho que eles podiam ter colocado a educação [...] Houve um aumento de investimento da educação, eu não tenho dúvida disso, **mas se eles tivessem derrubado esse veto, eu acredito que poderíamos estar numa melhor situação**, por quê? Teríamos mais investimentos na educação publicam teríamos mais investimentos nas universidades, nós poderíamos ter trabalhadores recebendo melhores salários, trabalhando em melhores condições, acho que deveriam ter derrubado o veto, ter tentado pelo menos derrubar o veto (Participante – Grupo 5, informação verbal)

> [...] porque foi um governo que não deu prioridade a educação de base. O Presidente Lula ele deu prioridade [...] na transformação de um programa médio, que era os quatro milhões do Bolsa Família [...] para doze milhões [...] deu um salto, e em outras áreas também, inclusive na economia, em política externa. Mas em educação nunca foi uma prioridade central, nunca... nunca foi uma prioridade educação de base. [...] Lula até foi muito bom no ensino superior, eu acho inclusive porque o ensino superior dá voto, educação de base não dá voto [...] Foi um governo que criou o "Reuni", que deu dinheiro as Universidades Federais, abriu Universidades [...] Escolas Técnicas [...], mas em educação de base foi um "Governo Medíocre", para não dizer mais, tão medíocre quanto o FHC. E segunda razão e porque concentrou-se muito na ideia do controle de gastos, e decidiu não aumentar os gastos quando precisaria (Participante – Grupo 2, informação verbal)

Paradoxalmente, não há registros significativos desse comportamento nos referidos meios, a partir da eleição do governo sucessor. Assim, quando se verificam as principais produções literárias sobre a importância do financiamento à implementação do PNE, o tema dos vetos é recorrente; todavia, pouco se fala da não derrubada dos vetos. As manifestações dos sujeitos expostas a seguir contextualizam um pouco mais desse cenário.

> [...] o financiamento se articula aos processos de gestão, como grande parte dos vetos foram na área de financiamento, isso de certo modo tornou o plano aprovado inócuo na perspectiva da sua efetivação, não, por acaso ele não terá centralidade no campo das políticas educacionais. Então o governo ele [FHC] reage ao movimento da sociedade civil, aprova um plano que trás [...] O Plano 2001-2010 trás um conjunto de metas, algumas delas inclusive

> ambiciosas de expansão do setor público, inclusive. Só que ao optar pelo veto das metas, nas metas estruturais e de financiamento, quer dizer, ao mesmo tempo que ele sinalizou para expansão de modo muito concreto ele secundarizou o plano ao vetar o que seria elemento constitutivo. Então o financiamento é base para as políticas de gestão da educação. (Participante – Grupo 5, informação verbal)

> Então, essa foi uma grande batalha [...] porque nós militávamos no PT [...] no plano de governo do Lula [candidato a presidente em 2002] os educadores do PT na época conseguiram colocar a derrubada dos vetos nos cem primeiros dias de governo, o que depois não teria acontecido nos próximos oito anos, então o que aconteceu é que o governo adotou uma política liberal de continuidade do governo Fernando Henrique Cardoso, de novo, como essa política se recusa a ter metas precisas. (Participante – Grupo 2, informação verbal)

Ao sancionar a Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, o Presidente da República opôs vetos a nove metas do PNE. Nas palavras de Didonet (2001), esse ato surpreendeu aos que tinham participado das discussões, análises e aprovação do Plano, uma vez que tais metas, assim como as demais, haviam sido debatidas, inclusive com representantes do governo, e não haviam sofrido restrições. Registra-se que três das metas vetadas constavam da proposta original do PNE elaborado pelo MEC e encaminhado ao Poder Legislativo pelo Presidente da República. Sobre esse aspecto, o autor esclarece:

> O primeiro comentário que circulou no meio educacional e no meio político foi de que a prioridade da educação não passava, mais uma vez, de retórica. Que o Governo não tinha interesse num plano de educação abrangente e de longo prazo que lhe trouxesse encargo maior do que o atual. Algumas pessoas, com opinião mais extremada, diziam que o Plano havia sido podado pela raiz, referindo-se ao veto à meta que estipula um percentual mínimo do PIB para a educação. Os vetos foram recomendados pela área econômica, com o argumento de que as metas criam aumento de despesas sem a indicação de fonte de recursos e são contrárias ao interesse público. (DIDONET, 2001, p. 1).

De acordo com o autor, imediatamente, o relator do PNE na Câmara dos Deputados, Dep. Nelson Marchezan, solicitou uma análise das razões aduzidas. A Consultoria de Orçamento e Finanças do referido órgão redigiu uma Nota Técnica[94] na qual expõe sua interpretação. O Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) também aprovou a proposição de encaminhar carta aos governadores e aos Deputados Federais e

[94] Trata-se da Nota Técnica Conjunta nº 03/2001 – Análise dos vetos apostos ao Plano Nacional de Educação (PNE), elaborada pela Consultoria de orçamento e fiscalização financeira, da Câmara dos Deputados e da Consultoria de orçamento, fiscalização e controle, do Senado Federal. Técnicos elaboradores: Eber Zoehler, James Giacomoni, Raquel Dolabela e Wéder de Oliveira.

Senadores solicitando seu empenho na derrubada dos vetos. A União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) também se juntou à luta.

Com se vê, a derrubada dos vetos foi defendida por ampla coalizão de organizações da área educacional, por lideranças de todos os partidos no Congresso Nacional e pela Comissão Nacional para a implementação do PNE, constituída por representantes das três esferas de governo, das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Sobre os vetos impostos pelo governo FHC ao Plano de 2001 e ações desencadeadas no sentido de revertê-los, com base nas manifestações das entidades civis à época, registra-se:

> O sentido e a importância de cada uma delas na mudança do panorama da educação nacional serão melhor conhecidos [...] O fato de o Poder Executivo Federal vetar metas notadamente cruciais [...] à educação ou que sofrem mais dificuldades em manter-se na escola não passou desapercebido. [...] o vigor dos que fazem a educação no País será fortalecido nesse empreendimento. Mesmo que o Congresso Nacional venha a confirmar os vetos, o embate terá dado maior dimensão política ao PNE. Se não houvesse mobilização, se os vetos fossem acatados sem estranheza ou reação, seria sinal de que a sociedade não tinha muitas expectativas em relação ao Plano [...] e pouco se lhe dava ser ou não aprovado, sê-lo na íntegra ou com cortes. Ao contrário, não é com passividade que a sociedade está se colocando. A expectativa no êxito do movimento pela derrubada dos vetos corresponde à compreensão do significado técnico e da importância política das metas agora rejeitadas. Essas visões contrastantes e oposição em matérias práticas fazem parte da dialética da história. Mas não se pode ver nelas um mero jogo de poder nem posições irreconciliáveis. O caminho para avançar se abre quando se pergunta sobre a possibilidade de superar os desacertos. Se existe incompatibilidade entre o que o PNE propõe e a superação da atual fase crítica de nossa economia. Sobre o verdadeiro sentido da educação enquanto fator de desenvolvimento. Sobre a contribuição (relativa) de cada meta (vetada) para a realização da justiça na educação. (DIDONET, 2001, p. 2).

Diferentemente do ocorrido no governo FHC, no governo Lula não houve centralidade de ações no sentido de se promover a derrubada dos vetos, "ao contrário, o que estabeleceu foi outra organicidade com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)" (Participante – Grupo 5, informação verbal). Com a rápida inserção do PDE nos estados e nos municípios mediante a oferta de apoio (sobretudo financeiro) aos referidos entes para implementar as políticas emanadas pela esfera federal (governo), o MEC isola totalmente as ações voltadas à implementação do PNE já agonizava. Nesse contexto, pode-se se afirmar que ele foi sepultado em sua plena vigência.

O PNE era um plano de Estado aprovado por lei em janeiro de 2001 para um período de dez anos. Portanto, tinha vigência até janeiro de 2011; porém, em razão da aprovação (por

decreto) do PDE, em 2007, passou a conviver com este, tendo suas ações relegadas a um segundo Plano. Perguntados sobre a coexistência do PNE com o PDE a partir de 2007, todos os sujeitos de pesquisa, considerando todos os grupos, emitiram claramente a ideia que os referidos planos situam-se em categorias distintas nas políticas educacionais. Assim, unanimemente, classificaram o PNE como sendo um Plano [alguns disseram Política] de Estado. Quanto ao PDE, todos o classificaram como sendo um plano/política de governo, ou ação de governo. Nesse contexto, para ilustrar, cabe ressaltar algumas expressões:

> A minha visão é que o PDE é a negação do PNE, entende? Como eles não tinham condições de cumprir, inclusive é uma maneira sorrateira de afastar as metas e objetivos do PNE e fazer uma nova formulação como se houvesse uma grande novidade, o PDE é a política pública que eles estavam implementando, muito abaixo, digamos, das metas do Plano Nacional de Educação [...] o PDE é um pouco isso aí, é você negar o que estava proposto pela sociedade é a mesma coisa agora, no governo... da Dilma. (Participante – Grupo 2, informação verbal)

> [...] são planos diferentes o PDE ele é um plano de governo então cada governo pode ter seus planos, o Plano Nacional é um plano de estado a nação aprova um plano de metas, diretrizes estratégias para 10 anos que vai passar por 3 governos, caso pode ter sido reeleito ou não mas serão 3 governos diferentes, 2 governos e meio, cada governo vai ter seu plano só que os seus planos de governo não podem (devem) ter assento politico e pedagógico que a opção de governo teve mas que reforcem as metas. **Eu acho que o governo substituiu digamos assim, colocou na gaveta o PNE e disse não o meu PNE é o PDE**, mas o PDE não é um Plano Nacional de Educação, o PDE é um Plano de Governo para incidir sobre determinados problemas (Participante – Grupo 5, informação verbal – grifo nosso)

No fim do segundo semestre de 2006, quando já se tinham os últimos resultados da avaliação educacional do país resultante do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que apontava piora na educação brasileira, especialmente no nível médio, as primeiras divulgações de dados fortemente vinculados na grande mídia deixou o então Ministro Fernando Haddad em desconforto com relação aos dados. Isso provocou reações diversas nos meios políticos e educacionais e incertezas quanto à permanência do ministro na condução do Ministério da Educação. Esse fato se confirmou com a divulgação oficial dos dados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Essa notícia ganhou destaque e foi explorada até o surgimento oficial do PDE. Em marco de 2007, ainda havia divulgação desses resultados na mídia, como refletido na citação a seguir.

> Os resultados de pesquisas sobre a Educação Básica no Brasil, divulgados no início deste ano, são pouco animadores [...] De acordo com os dados do

> Saeb, a situação do Ensino Médio é ainda mais crítica. A média do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) de 2006, divulgada recentemente pelo MEC, também indica queda no rendimento dos alunos em relação ao ano anterior. Aliás, o Ensino Médio é um grande nó na Educação Básica, devido ao fato de ele ainda não incluir parte significativa dos adolescentes entre 15 e 17 anos, o que contribui para a perpetuação de gritantes diferenças econômicas e culturais [...]. Até bem pouco tempo elitizado, o Ensino Médio brasileiro ainda nem foi disseminado no território nacional e a sua qualidade deixa muito a desejar. (DALLABRIDA, 2007, p. 1)

> [...] o PDE era uma política de governo, e aí realmente acho que essa política de governo estava muito centrada, porque **o lançamento do PDE foi ao final de 2006**, estava muito centrada já prevendo a recondução, a reeleição do candidato Lula em 2007 para o segundo mandato, então na ocasião **o Ministro da Educação que era interino, se esforçou para que realmente saísse um plano de desenvolvimento da educação** [...], portanto **era um caminho para ele se manter no poder**, então evidentemente que **o PDE era um retalho de diversos projetos** que existiam, eu me lembro que um deles não tinha nada a ver, que era o estágio na educação básica para o ensino médio e para educação profissional, isso estava sendo discutido aqui no CNE quando sem mais nem menos, apareceu dentro do PDE (Participante – Grupo 1, informação verbal – grifos nosso)

Vale lembrar que em 31 de dezembro de 2006 findou o primeiro mandato presidencial do Presidente Lula, que tinha sido reeleito para um segundo mandato. Nesse contexto de fortes tensões políticas, foi lançado o PDE. Alguns servidores – inclusive este pesquisador, que estava lotado na Secretaria de Educação Básica – participaram de reuniões nos seus setores para juntar ideias para o programa que já estava lançado oficialmente. Tudo era preliminar: só se sabia que seguia uma orientação política do "Todos Pela Educação". Em suma, o Plano foi lançado verbalmente sem que tivesse um formato definitivo, foi se construindo alguma coisa concreta mais para frente, como foi o caso do Plano de Ação Articulada (PAR) e a configuração do IDEB. Sobre esse Plano (PDE), cabe destacar:

> [...] o PDE lançado em 2007 ele na verdade é um plano de ação de governo, não se trata de um plano de estado como era o PNE [...] o Ministro Fernando Haddad comprou a ideia do Todos Pela Educação e transformou aquilo num PDE para se viabilizar num segundo governo Lula, porque havia toda ali uma tendência de mudança de ministro [...] Praticamente ele recebeu uma demanda do Presidente Lula no segundo mandato que ele precisaria apresentar um plano para viabilizar a sua permanência e os empresários estavam apoiando o ministro, e o Gerdau liderou esse movimento de apoio ao ministro, e daí o PDE para mim ele é uma colcha de retalhos, porque ele mistura coisas muito diferentes, entendeu? (Participante – Grupo 3, informação verbal)

> Eu acho que o PDE ele tem um aspecto importante do ponto de vista de tentar dar uma estrutura, estruturar um pouco a educação brasileira, os programas passam a ser melhor articulados, passa-se a fazer exigências que

> não eram feitas aos municípios para receberem dinheiro do governo federal, do MEC (Participante – Grupo 5, informação verbal)
>
> [...] o PDE foi uma resposta política para esse processo de instabilidade do Ministro Fernando Haddad e da própria composição, da cúpula do Ministério da Educação, então foi uma resposta política, e o conteúdo do PDE ele foi então um processo muito mais demorado [...] Era algo a ser construído, mas já era algo lançado. Então eu entendo isso como resposta para aquele momento, uma resposta política para aquele momento de estabilidade da cúpula do ministério. E isso gerou um movimento curioso, [...] que era uma orientação esdrúxula de trocar o "N" pelo "D" nas tratativas do MEC [...], porque então o PDE substituiria o PNE, com relação às fundamentações desses projetos. (Participante – Grupo 4, informação verbal)
>
> O PNE de 2001 é um projeto de nação, que não poderia ser desrespeitado ou desconfigurado até o esgotamento de sua vigência. Não fosse a falta de conhecimento sobre as diferenças entre um Plano de Estado e um plano de governo, boa parte das discussões sobre [...] PDE frente ao PNE teria sido dispensada. O PDE só pode ser visto como um programa executivo [...] não deveria ter sido chamado de Plano, e sim de programa, abriga um conjunto de subprogramas e ações governamentais [...] inclusive com vários pontos de contato com o PNE. [...] o PDE não partiu do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE [...] suas ações não se articulam organicamente com o PNE (Participante – Grupo 1, informação verbal)

Sobre a relação dos dois planos anteriormente referidos, os grupos de sujeitos assim se manifestaram: todos os sujeitos dos grupos 4 consideraram que o PDE atrapalhou, de alguma forma, o processo de implementação do PNE no âmbito da União. No tocante ao grupo 1 (conselheiros do CNE), um deles considerou que o PDE contribuiu de alguma forma para o alcance das metas do PNE, enquanto dois não opinaram objetivamente sobre o assunto.

O grupo 2 (parlamentares), majoritariamente, considerou que o PDE prejudicou mais que ajudou o PNE. No grupo 3 (núcleo executivo do MEC), um sujeito considerou que o PDE contribuiu para alavancar as metas do PNE; outro declarou que atrapalhou muito. O terceiro elemento desse grupo considerou que atrapalhou em uns aspectos e ajudou em outros. No grupo 5 (pesquisadores e dirigentes de entidades ligadas à educação), os sujeitos se dividiram com relação ao assunto; dois sujeitos consideram que ajudou mais e dois sujeitos consideram que atrapalhou mais a implementação do PNE. Considerando a opinião da maioria dos entrevistados, o PDE do governo Lula foi um elemento inibidor do processo de implementação do Plano Nacional de Educação de 2001-2010.

São muitas as razões que podem influenciar o processo de implementação de um Plano com as características do PNE estudado. Mas nenhum dos obstáculos, de acordo com o evidenciado nessa pesquisa, supera o desinteresse pelo Plano pelos dois governos da União que geriram nessa esfera o referido Plano. No caso do governo Fernando Henrique Cardoso,

fica muito claro sua indisposição em dois momentos: primeiro no momento da elaboração – além da proposta tardia, pois desconsiderou pontos importantes do processo e das opiniões advindas da sociedade; segundo no momento que aplica os vetos às metas financeiras, tornando o Plano praticamente inexequível.

Por outro lado, o governo Luiz Inácio Lula da Silva – que ficou oito anos responsáveis pela gestão do Plano – pouco ou nada fez para derrubar os referidos vetos. Além disso, ao criar por decreto o PDE, em 2007, passou a submeter o PNE aos ditames do plano governamental então pensado pelo ministro Fernando Haddad. No plano de ação articulada (PAR), principal ferramenta do PDE, o Plano Nacional de Educação a partir desse momento, passa a ser, apenas, um indicador (uma subação pouco importante) dentro da área de gestão compreendida numa dimensão do PAR. Com relação a não proposição da derrubada do veto pelo governo cabe ainda destacar a seguinte expressão: "a sociedade civil e as entidades do campo elas não tiveram uma ação política articulada, de modo que resultasse, por exemplo, numa ação a favor da derrubada dos vetos" (Participante – Grupo 5, informação verbal).

Com as veemências das normas acadêmicas, cabe comparar esse ato à hipótese de se querer acomodar as águas do oceano dentro de um rio, ou de um rio dentro de um reservatório. Em suma, com base no ocorrido no âmbito do MEC (síntese explicitada no Capítulo 2) e no Brasil afora, sobretudo após o lançamento do PDE, parece clara a intenção do governo em relação ao cumprimento das metas do PNE. Nessa direção, cabe destacar:

> **Estabelecidas as prioridades do PNE, cabia aos governos, nos âmbitos dos estados e municípios, a sua operacionalização em uma estratégia articulada com a União**, dada a magnitude dos problemas da realidade brasileira. Contudo tal situação não se confirmou, na dimensão esperada, haja vista **as dificuldades e as omissões de vários estados e municípios para engajamento neste processo**. Os objetivos e metas do PNE, tendo em vista a sua amplitude e complexidade, exigiam um esforço coordenado dos entes federados [...] **Múltiplos desafios emergem quando os objetivos e metas são traduzidos em ações concretas pelos agentes governamentais, em articulação com setores da sociedade**. (AGUIAR, 2010, p. 714, grifo nosso).

Dessa citação, cabe refletir sobre alguns aspectos: primeiro, acerca do papel indutor da implementação do PNE. Conforme prescreveu a base legal do Plano, induzir a implementação do Plano era um dever da União, e não dos estados e munícipios, prioritariamente. Representada pelo MEC, essa esfera tinha o dever de coordenar a articulação juntos aos demais entes e não ao contrário, como destaca a autora.

Segundo, havia dificuldades [muitas foram superadas a partir do momento que o MEC assumiu seu papel indutor em 2005-2006, especialmente a partir da criação do Dase/Cafise] e não omissões dos Estados e municípios no processo. Isso se demonstra pela quantidade de estados e municípios que iniciaram o processo de elaboração e avaliação de Planos nesse período, conforme aponta Brasil (2006a, 2007b), ou ainda segundo os dados do relatório do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) referente a 2007 (discutido no Capítulo 2).

Terceiro, é certo afirmar que os múltiplos desafios emergem quando os objetivos e metas são traduzidos em ações concretas pelos agentes governamentais, em articulação com setores da sociedade. O MEC viveu esse dilema em 2005-2007, quando as ações voltadas para a execução do PNE emergiram concretamente a partir do Colóquio Nacional de Educação (2005), dos seminários regionais de implementação do Plano (2006), dos seminários estaduais de educação e conferências municipais (2006 e início de 2007) e de outras atividades técnicas desenvolvidas pela SEB, por meio do Programa de acompanhamento do PNE. Nesse contexto importa registrar que:

> [...] o plano então não foi assumido nesse caráter de centralidade das políticas elaboradas no Ministério da Educação. E eu acho que essa não assunção foi um passo decisivo para o triste fim que eu acredito que o PNE 2001/2010 teve, e que de alguma forma [...] o próximo terá, uma vez que as condições que criaram obstáculos para execução, para acompanhamento, para avaliação do PNE 2001/2010 continuam aí. E muito provável que o próximo PNE tenha esse mesmo tratamento de não ser assumido pelos governos que se altera então no poder do MEC (Participante – Grupo 4, informação verbal).

> [...] o MEC tem que ser, vamos dizer, o articulador do Plano Nacional de Educação para os estados e municípios, o MEC [...] em relação aos planos municipais e estaduais eu acho que o MEC tem que ser o coordenador e o articulador para poder realmente o plano nacional se desdobrar nos planos estaduais e municipais, em tese nós articulamos, fizemos alguma coisa em 2006, 2007, mas eu acho que não foi o suficiente, e eu acho que não foi o suficiente. (Participante – Grupo 3, informação verbal)

As dificuldades de elaboração de Planos pelos estados e municípios presentes em avaliações oficiais e algumas de pesquisadores que normalmente são referidas como uma das questões que dificultaram a implementação do PNE precisam ser mais bem analisadas. Faz-se tal afirmação, considerando que há dados, inclusive do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICMEC) (apresentados no Capítulo 2), que registram a evolução dos Planos Decenais. Os dados atestam que no momento que o MEC deu certa

importância ao processo de Acompanhamento do PNE e induziu a elaboração/avaliação dos planos nos estados e municípios, houve crescimento significativo do quantitativo de planos municipais e estaduais. Desse trabalho, emergiram novas demandas que exigiam atenção diferenciada dos governantes e dos órgãos responsáveis pela implementação do PNE. Sobre essa questão, os sujeitos de pesquisa assim se manifestaram:

> A Cafise tinha [...] um programa voltado então para elaboração dos planos decenais correspondentes, [...] foi à única iniciativa do Ministério da Educação para apoiar tecnicamente os entes federados para a confecção dos planos, [...] era no setor onde eu trabalhava, uma equipe extremamente reduzida cerca de dois ou três servidores [...] Então quando a gente pensa isso diante da estrutura e da amplitude do país com mais de cinco mil municípios, dezenas de estados. A gente vê que de alguma forma o Ministério da Educação foi extremamente omisso (Participante – Grupo 4, informação verbal)
>
> [...] De fato, quando [...] nós desenvolvemos um trabalho em relação à gestão democrática e criamos o Pró-Conselho, o fortalecimento dos conselhos escolares, o Pradime, para os gestores, a escola de gestores para os diretores de escolas, administração escolar, e criamos também um programa que na realidade começou como se fosse avaliação do plano, porque estava chegando o momento de fazer avaliação do PNE de acordo com a lei, então nós fizemos esse programa levando em consideração também à avaliação do PNE [...]. (Participante – Grupo 3, informação verbal)
>
> Bom, em relação a essa ação, para nós ela foi importante [...] esse programa [refere-se ao programa de acompanhamento do PNE] porque alavancou a construção de planos municipais [...] foi importante nós termos feito aquele trabalho, porque aumentou o número de planos municipais de educação, sem dúvida nenhuma, eu tive oportunidade de ir inclusive em municípios presenciar, como o pessoal estava muitas vezes refazendo planos que estavam feitos, etc., realmente foi um trabalho importante, eu acho que é isso que o MEC, em tese, com a aprovação do plano, ele tem que fazer. (Participante – Grupo 3, informação verbal)

Conforme demonstrado, o MEC deveria ter prosseguido como coordenador do processo articulado de implementação do PNE 2001-2010. Diante dos resultados preliminares (positivos) das ações do Dase/Cafise voltados à implementação ao acompanhamento do PNE que já se tinha conhecimento, o ministério deveria ter reforçado os programas, considerando que o Plano, dada a sua dimensão, requeria para sua efetivação a articulação dos entes federados e dos diversos setores da administração pública e da sociedade voltados à questão educacional. Entende-se que o envolvimento governamental da União e seus órgãos e agentes educacionais no processo, conforme prescrito em base legal, era imprescindível para o sucesso do Plano. Perguntados se os governos Fernando Henrique e Lula priorizaram o PNE

de 2001 como base das políticas educacionais, os sujeitos assim se manifestaram:

> [...] eu acho que nenhum dos dois. [...] o Presidente FHC e Lula, nem a Dilma até aqui, colocaram a educação como parte substancial da meta, e o pior, e que nós estamos nas vésperas de eleição, e a gente ainda não viu os candidatos a presidente dizendo o que eles vieram fazer com a educação brasileira, se eles vão continuar nesse ritmo [...] está aumentando a brecha entre as necessidades educacionais e a oferta a educação, mesmo que ela cresça, ela fica para trás, o Brasil [...], vai ficando para trás em relação aos outros países que estão fazendo o dever de casa. Bom, eu disse ao Presidente Lula na última reunião com ele [...] que a gente não estava fazendo o dever de casa em educação. (Participante – Grupo 2, informação verbal)

> Eu acho que as metas do PNE de 2001 não foram cumpridas nenhuma, continuamos na mesma situação, inclusive que não tinha quem gerenciasse, na tinha meta intermediária, não tinha financiamento, por exemplo [...], como é que você tem meta para a educação infantil se não tem financiamento para educação, quem paga a conta, está certo? Não tinha. Eu acho que o grande mal feito, se a gente pode colocar assim, do PNE do governo do FHC é o pensamento neoliberal colocado na educação brasileira, esse para mim é o grande mal (Participante – Grupo 5, informação verbal)

> Os vetos nos aspectos de financiamento, como o do artigo que obrigava investimentos de pelo menos 7% do PIB em Educação, praticados pelo governo Fernando Henrique exerceram um impacto muito forte na execução do PNE que foi considerado como um plano sem a devida sustentação econômico-financeira. Essa característica levou ao descaso, pelos Estados e Municípios, dos principais objetivos e metas na produção de seus respectivos planos de educação (Participante - Grupo 1, informação verbal)

É possível se ter uma reflexão mais acurada do expresso nessas manifestações à luz da perspectiva estabelecida na base legal as quais estava assentado o PNE de 2001-2010. Para Didonet (2005, p. 15), "a Constituição é clara, não permitindo outra interpretação senão a de que à União compete prestar assistência técnica e financeira aos Estados e aos Municípios no desenvolvimento de seus sistemas de ensino (Art. 211, 1º)". Dessa forma, pode-se depreender que o apoio da União a Plano, sobre vários aspectos, além de uma necessidade, era uma obrigação legal.

O Poder Legislativo também tinha responsabilidade no processo de consecução do PNE nas suas diversas fases. Com relação às obrigações propugnadas pela CF/88, LDB/96 e Lei nº 10.172/01 ao referido Poder, considerando especialmente suas instâncias diretamente competentes para o trato das questões educacionais, os sujeitos avaliaram que esse órgão, de forma semelhante aos outros órgãos da União que tinham [tem] responsabilidade com a implementação do PNE, também não fez o dever de casa. As manifestações a seguir dão base dos posicionamentos desses sujeitos.

> [...] o único veto que se tentou derrubar foi o veto relacionado com o petróleo, porque fala de dinheiro imediato, e os estados se mobilizaram. Mas educação ninguém se mobiliza, então não houve grande mobilização pela derrubada do veto, até porque não seria derrubado, porque o governo tem uma máquina aqui dentro muito forte tratoraria [sic] e não deixaria que isso fosse votado. (Participante – Grupo 2, informação verbal)
>
> Eu acho que é uma atuação de baixa intensidade, entende? É um balanço burocrático que é feito na comissão de educação nos cinco anos sobre a promulgação da lei do plano de 2001, mas rigorosamente não se cria massa crítica, quer dizer, o legislativo ele é conformista, hoje é uma instituição muito subordinada à lógica do poder, executivo [...] Mas também o legislativo talvez seja o poder mais sensível pelas pressões que vem da sociedade civil organizada, e como a sociedade civil organizada, também por causa das decisões e escolhas feitas pelo governo Lula desmobilizando a força social de mudança, então ela mesmo para de pressionar o executivo e também o legislativo (Participante – Grupo 2, informação verbal)

Alguns experientes pesquisadores e educadores da área de educação afirmaram que um dos grandes problemas do PNE foi a quantidade de metas, postulam ainda que o financiamento também tivera forte influência no processo. Perguntado sobre sua percepção com relação a essa afirmação, o sujeito assim respondeu:

> O que mais influenciou foi não entender que o problema não está no número de metas, mas no tamanho de cada uma delas [...] Quanto aos recursos [...] hoje se chover dinheiro no quintal de uma escola vira lama, a gente tem que dizer quanto é, e como será usado, o pessoal da economia diz [...] quanto é, e de onde vem, não é isso? Eu até acho que deve, mas não é a minha preocupação maior [...], minha preocupação maior é de onde vem, e para onde vai, a gente não está dizendo... (Participante – Grupo 2, informação verbal)
>
> [...] a parte do financiamento ela é fundamental, qualidade tem custo, mas se a comissão de avaliação também tivesse sido constituída talvez a gente pudesse ter tido alguns ganhos do ponto de vista da articulação dos planos dos estados, quer dizer, qual é a política nacional para educação básica, qual a política nacional para o ensino fundamental? A gente podia ter construído sim através de um relacionamento, vamos dizer assim, institucional dessa comissão, a gente podia ter construído, sim, metas integradas, e talvez a gente pudesse ter conquistado um pouco mais, não estou dizendo que não se conquistou nada, mas talvez a gente pudesse ter conquistado mais do que foi possível nessa década que passou. (Participante – Grupo 1, informação verbal)

Conforme se vê nas discussões apresentadas – que refletem as expressões majoritárias do universo de sujeitos entrevistados –, os dois governos da esfera federal que gestaram o PNE 2001-2010 não consideraram, do ponto de vista efetivo, o PNE [consequentemente a

Educação] como a prioridade do seu governo. Nessa mesma direção, os sujeitos também consideram que os órgãos da União responsáveis de acompanhar e avaliar a implementação do Plano – conforme apresentado no item 4.3 – também não fizeram seu dever de casa. O próximo tópico – que continua discutindo a percepção dos sujeitos – apresenta de forma mais específica as percepções de diferentes sujeitos com relação aos fatores que influenciaram a implementação do Plano.

4.2.2 Influenciadores da implementação do PNE 2001-2010: vozes oficiais (governantes e governanças) versus vozes majoritárias

A aplicação e não proposição da derrubada dos vetos às metas financeiras foram, respectivamente, atributos dos governos[95], que gestaram a execução do Plano, no âmbito da União, durante os dez anos de vigência. Esses vetos por várias razões comprometeram fortemente a implementação do PNE e, consequentemente, o cumprimento das suas metas. Nesse aspecto, Saviani (2008, p. 318) afirma que "assegurar os recursos financeiros se constitui como a condição prévia e necessária de viabilidade de todas as demais metas". Ressaltando a importância do financiamento, o autor afirma que "sem recursos o Plano todo não passará de uma carta de intenções" (SAVIANI, 2008, p. 278). Algumas razões podem, de certo modo, explicar os vetos do governo às metas do destacado PNE. Para Saviani (2008, p. 320), "teve motivação na lógica da racionalidade financeira, alinhada ao ideário neoliberal de reforma [...] do Estado, hegemônica a partir da década de 1990".

Não obstante, registra-se que o governo sucessor – Luís Inácio Lula da Silva – durante dois mandatos presidenciais (2003-2006 e 2007-2010), responsável por oito anos de gestão do PNE/2001, pouco fez para mudar essa situação. Nesse aspecto, Brandão (2006, p. 22) assevera que o governo [Lula] "não mobilizou a base parlamentar governista para a derrubada dos vetos ao PNE no âmbito do Congresso Nacional, como pregava publicamente antes de se eleger". A derrubada de veto, mesmo considerando suas implicações, é um mecanismo previsto na legislação vigente. A União, por intermédio de órgãos e agentes públicos, gozava [ainda goza] de competência para promover ações nesse sentido. Oportuno reiterar que o art. 3º da Lei nº 10.172/01 era uma das prerrogativas situadas no contexto. Tal dispositivo previa que a implementação do PNE deveria ter avaliação permanente e periódica no sentido de se

[95] Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (respectivamente, responsáveis pela implementação do PNE na esfera federal, no período 2001-2002 e no período 2003-2010).

corrigir as deficiências e distorções. Corroborando com esse entendimento, Saviani (2007, p. 124) assevera: "Em 2004 estávamos em plena vigência do primeiro mandato de Lula, mas nada foi feito para dar cumprimento a esse dispositivo legal". De fato, as primeiras avaliações significativas do PNE ocorreram a partir de 2005 (criação do Dase/Cafise, entre outras questões políticas dentro do MEC). Nesse contexto cabe asseverar que:

> [...] diferentemente de outros setores do MEC, a Cafise tinha, e dava uma grande relevância ao PNE [...] eu atuava na coordenação que eu considero atípica com relação ao foco no PNE, [...] constituía ações do tipo Programa Nacional de Conselho Escolares onde eu trabalhava, Escola de Gestores e etc., em todos os documentos, por exemplo, que a gente elaborava do ponto de vista de fundamentação legal constava ali o PNE [...] existia sim essa propensão para que o PNE estivesse sempre citado como uma fundamentação legal para ações e projetos do MEC. (Participante – Grupo 4, informação verbal)

Não obstante, considerando a importância do financiamento para a implementação do PNE, pode-se inferir que, nesse contexto, o PNE 2001-2010 foi ignorado, tanto pelo Governo FHC quanto pelo Governo Lula. De acordo com Didonet (2005), o PNE assinala as metas em que a União deve participar nas três etapas da educação básica, em suas diversas modalidades. Para esse autor, quanto às áreas de administração da educação,

> [...] o PNE trata do ensino/aprendizagem, da formação e valorização do magistério da educação básica, do financiamento e gestão, do acompanhamento e avaliação do próprio Plano. Embora seja óbvio que essas áreas façam parte de um plano completo, como também é óbvio que isso nem sempre ocorreu, a forma como os quatro temas se articulam no PNE possibilita à avaliação identificar os pontos de estrangulamento e exigir as medidas corretivas. (DIDONET, 2005, p. 15).

Como se vê, o Plano trazia uma concepção de educação integral, apresentando seus temas de forma articulada do ponto de vista estrutural. Nessa direção, os principais fatores apontados pelas vozes oficiais como possíveis inibidores do Plano, como as dimensões e o quantitativo de suas metas, parecem perder força ante a realidade do Plano apresentada na concepção desse autor. A percepção dele ganha força quando se analisa uma série de aspectos discutidos no capítulo 2 deste estudo e conforme demonstrado nas vozes majoritárias dos sujeitos pesquisados.

Não obstante, quase a totalidade dos sujeitos entrevistados afirmaram que os vetos às metas financeiras do PNE impostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso tiveram forte influência na implementação do PNE estudado. Alguns, inclusive, afirmaram que os referidos

vetos foram determinantes para que não ocorresse a sua consecução, conforme previsto na Lei nº 10.172/01.

Majoritariamente, os que entenderam que os vetos foram determinantes para o fracasso do Plano atribuíram esse legado quase que exclusivamente ao governo FHC e a sua política neoliberal. Essa posição ficou caracterizada nas falas dos respondentes que tinham/tem ligação com o governo sucessor (Lula), embora tenha havido voz do próprio governo que não entende o veto como condição *sine qua non* para sua execução. A maioria dos respondentes, sobretudo aqueles com perfil técnico, de todos os grupos expressou que, embora tenha tido grande influência no processo implementativo do Plano, os vetos por si só não foram determinantes do processo; ao fazerem essa afirmação eles apontaram outros aspectos que também influenciaram fortemente o processo.

Discorrendo sobre o porquê de o Governo Lula da Silva em dois mandatos não ter proposto a derrubada dos vetos às metas orçamentárias do governo antecessor, contrariando a perspectiva apontada pelos sujeitos do grupo 2, majoritariamente, um sujeito do grupo 1 destacou que, em conversa com algumas fontes, chegou a conclusão que derrubar o veto era algo impossível em função do sistema presidencialista de governo. Todavia, segundo informa outro sujeito do grupo 2 (parlamentares), quem de fato não queria a derrubada do veto era a própria bancada governista. Este assim se manifestou:

> [...] o governo Lula foi protelando a derrubada dos vetos e fazendo uma política mínima, ele aplicou políticas que raspavam, tangenciavam, digamos assim, uma melhoria na educação como o FUNDEB, que era [é] uma ampliação do FUNDEF, a criação de um piso salarial nacional, profissional e tal, o que também foi uma luta árdua, mas pequena, porque o piso salarial nacional de um professor continua degradando a profissão docente, e não resolveu o problema [...] então o que ocorreu foi que o governo Lula ele não derrubou os vetos e foi fazendo micropolíticas, o PRONATEC, agora já no final, no governo Dilma, e tal, e quando chegou na hora H veja, o veto veio num bolo de mil vetos para não ser derrubado no governo Lula [...] a orientação do governo era não derrubar o veto [...], ele tomou a decisão política de não derrubar o veto, o veto não foi derrubado [...] aqui pelo congresso. (Participante – Grupo 2, informação verbal)

É importante ressaltar que quando se faz uma análise acurada das falas, sobretudo daqueles que entenderam os vetos como determinantes no processo, verifica-se uma contradição importante: eles afirmam, em outro momento da entrevista, que o maior entrave para não haver a implementação do PNE foi o número exagerado de metas e, em alguns casos a não compreensão das metas. Com base nessas afirmações, tem-se que a informação que o veto foi determinante não procede, uma vez que eles mesmos apontam outras questões, tidas

também como determinantes.

Essas contradições certamente estão associadas ao pragmatismo ideológico-partidário bastante presente em certos grupos de sujeitos entrevistados. A mediação ficou por conta dos sujeitos com perfis mais técnicos e menos políticos, normalmente os componentes dos grupos 4 (técnicos) e 5 (acadêmicos e pesquisadores/membros de entidades de pesquisa e fomento à educação). Naturalmente existiram posicionamentos técnicos de sujeitos pertencentes aos demais grupos, contudo não foi a expressão majoritária.

As falas dos técnicos e de outras vozes afirmam que o plano foi esquecido por ambos os governos, independentemente das razões que uns ou outros apresentem, coadunam, dentro de certos limites, com os entendimentos e os estudos de Didonet (2006), Brandão (2006) e Saviani (2008). Eles postulam que o plano foi ignorado pelos dois governos responsáveis pelo seu cumprimento. Aqui importa registrar que o desprezo com a implementação do Plano Nacional de Educação não foi primazia dos governos Lula e FHC. Essa nociva prática acontece historicamente desde o primórdio do PNE.

Ressalte-se que a exposição do capítulo 1 – que faz um recorte desse assunto, a partir da década de 1930 – demonstra esse triste aspecto: a constatação que na trajetória da Educação brasileira, de alguma forma, praticamente os governantes não deram importância devida, impediram ou boicotaram a implementação de plano da natureza do PNE de 2001-2010. Em grande parte, os governantes fizeram opção por seus planos particulares – de governo – que claramente expressaram (tendem a expressar) as suas políticas e não aquelas que desejam a sociedade. Tais ações, embora de forma velada, quase sempre concorreram com os planos de Estado. Disso resultam, normalmente, as descontinuidades das políticas públicas, quase sempre prejudiciais aos processos educacionais.

A não proposição e consequentemente a não derrubada do veto pelo presidente Lula, de maneira semelhante à questão abordada anteriormente – vetos do governo FHC – foi um dos questionamentos feitos a todos os grupos, sendo respondido por todos os sujeitos que participaram da pesquisa. Quando se analisam as falas desse questionamento, as respostas apontam em direção, ao menos, a três significações e sentidos diferentes por parte dos entrevistados, a depender do grupo e do viés político-ideológico do componente.

Os sujeitos que antes atribuíram aos vetos feitos pelo governo FHC o maior entrave para a implementação do PNE, aqui parece não dar a devida importância para a questão da derrubada deles. Em quase a totalidade, estes que tem/tinha alguma forma de vínculo (ligação e/ou identificação) com o governo Lula, responderam de forma não objetiva o questionamento. Mudaram de assunto buscando justificar que mesmo sem a derrubada do

veto, o governo Lula investiu muito em educação. Também alegaram dificuldade do governo de aprovar matéria tão complexa, dentre outros aspectos. Para evidenciar esse contexto registra-se trecho das manifestações de dois participantes do grupo 2 (parlamentares):

> [...] A grande massa do legislativo de parlamentares, representam aqui interesses de grupos econômicos poderosos, sejam os do agronegócio, sejam dos bancos, sejam das desonerações de vários setores da economia [...], que, na minha opinião, colocam o legislativo numa posição subordinada, totalmente, entende? [...] então eu acho que eles estão aí presentes, os Lobbys, então eu diria que o legislativo tem um papel bastante passivo (Participante – Grupo 2, informação verbal)

> Na verdade eles não priorizaram, ou seja, o Fernando Henrique, através dos vetos ele inviabilizou o Plano [...] o plano se tornou uma carta de intenções, e no caso do Lula a própria promessa de derrubada dos vetos, que não ocorreu, deixou um imenso vácuo para políticas públicas remendadas, vamos dizer assim. Você não tem um projeto de Estado, essa é a questão! Uma das coisas mais importantes do PNE é que ele é bem além de um ou dois governos, então ele é um Plano de Estado, então o Brasil [...] não tem um projeto de Nação, e isso se reflete. Com o Lula também não veio um projeto de Nação, ou seja, tinha, mas não foi aplicado [...] o plano não foi a referência para essa grande alavancagem, e aí todo debate sobre economia e educação ele transparece da seguinte forma, que eu resumiria numa palavra, num debate com o Ministro Mantega e a comissão de educação da câmara. [...] a medida que o governismo no governo Lula amaciou os movimentos sociais, o sentimento de maior rebelião que viria de estudantes e professores, foi amaciado; fica-se buscando saídas que não vem [...]. Os limites são naturais e neste projeto de economia não há espaço para uma alavancagem substantiva da educação pública (Participante – Grupo 2, informação verbal)

Essas manifestações representam uma pequena amostra das diferentes opiniões (declaradas) pelos sujeitos pesquisados no tocante as razões para não ter ocorrido a derrubada dos vetos das metas financeiras do PNE pelo governo Lula. No geral, os respondentes que não entenderam a derrubada do veto como importante destacaram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com justificativa da questão, dando a entender que isso supriu a não derrubada dos vetos às metas orçamentárias. Um em particular também destacou a Desvinculação da Receita da União (DRU), como recompensa dos prejuízos ao financiamento do Plano, decorrente da não derrubada dos vetos. Registre-se que, nas vozes desses sujeitos mais diretamente ligados à gestão Lula, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, implantado em 1º de janeiro de 1998, quase

sempre foi referido como oposição e quase nunca como marco de inspiração e norteamento do Fundeb.

Isso está em oposição aos estudos científicos que apontam que o Fundef, ainda que pese sua limitação à determinada área do ensino, à época de sua criação, inovou ao mudar a estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, pela subvinculação de uma parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino. A perspectiva de vários estudos aponta nessa direção. Os que tinham inclinação pelo governo antecessor FHC enfatizaram que o governo Lula não propôs a derrubada do veto pelas mesmas razões que justificaram os vetos feitos por FHC. Além disso, ponderam que, de alguma forma, o governo Lula, quando não faz ou propõe a derrubada do veto, caiu na realidade logo que assumiu o comando do país, reeditando as mesmas políticas do seu antecessor, especialmente no contexto educacional.

Nessa questão anterior, novamente, coube aos respondentes do grupo 4 (TAE), em sua totalidade, e alguns respondentes do grupo 2 (parlamentares) e do grupo 5 (pesquisadores e dirigentes – dois de seus componentes), de modo geral, afirmarem que os vetos não foram derrubados porque o governo Lula, da mesma forma que o FHC, não priorizou a educação como política central de seu governo. Um dos conselheiros também fez uma inclinação nessa linha.

4.2.3 Influenciadores da implementação do PNE 2010-2010: perspectivas dos técnicos pesquisadores e especialistas

Durante os dez anos de sua vigência (2001-2010), o Plano foi objeto de várias avaliações, avaliação do MEC, avaliação da Câmara dos Deputados, a Comissão da Câmara dos Deputados, avaliação do Conselho Nacional de Educação, avaliações feitas junto às Assembleias Estaduais de alguns estados, os cinco seminários regionais de avaliação do plano no decorrer de 2006-2007, mas todas essas avaliações, embora algumas estejam até publicadas, sequer foram levadas como compromisso de Estado para que fossem assumidas nos estados e nos municípios. Cabe lembrar que o art. 6º da Lei nº 10.172/01 estabelecia:

> Os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação desse plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação (BRASIL, 2001, p.1).

No lugar de trabalhar nessa perspectiva, devido à decisão de ordem superior,

importantes documentos avaliativos do PNE de 2001, produzidos pela Cafise/Dase e pelo Inep no final de 2006 e previstos para serem divulgados nacionalmente em 2007, não tiveram a publicação autorizada em função, provavelmente, do lançamento do PDE. Segundo Viana (2005), a divulgação de dados de uma avaliação em larga escala costuma impactar a sociedade, mas, por sua vez, geram interpretações distorcidas, especialmente pela mídia que tende a se preocupar mais com a repercussão pública do que pelo fato científico. Essa distorção de informação vinculada pela mídia muitas vezes tem origem nos próprios órgãos, porque dirigentes ligados ao governo, e não pertencentes ao quadro efetivo do órgão, tendem a proteger as ações dos seus governantes ainda que contrárias aos interesses institucionais e da sociedade. Nesse contexto, cabe registrar o que:

> [...] faltou de fato, uma decisão técnica da casa e política para que o PNE fosse visto com prioridade, como plano de estado, muito pelo contrário, o que aconteceu foi, lançar plano de governo e os planos de governos tiveram supremacia em cima de um PNE de estado. O PNE em si ele fracassou, por quê? Ele fracassou não pelas suas metas, não pelos seus objetivos, não pelas suas diretrizes, não pelo caminhar da coisa, e não até pela definição de recursos, claro que os vetos atrapalharam bastante, ele fracassou porque faltou um compromisso técnico e financeiro para que desse suporte a execução de suas metas. (Participante – Grupo 4, informação verbal).

> [...] o Plano Nacional de Educação 2001/2010 ele foi proposto, foi aprovado, mas não foi o epicentro da política educacional, o que significa dizer que a política educacional caminhou ainda na lógica da perspectiva mais de órbita governamental, e isso tem a ver com o próprio cenário sócio-político. (Participante – Grupo 5, informação verbal).

O anteriormente exposto remete às questões ocorridas no âmbito do MEC e que se vinculam às ações do Dase/Cafise (Programa de Acompanhamento do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes – estaduais e municipais), entre 2005 e 2007, antes do lançamento do PDE. A experiência do processo de implementação do PNE 2001-2010 do período destacado é indicador da possibilidade de se atuar cooperativamente e de forma articulada entre os entes federativos, naquilo que pressupõe um regime de colaboração, consoante os princípios e demais preceitos federativos pautados na CF/88. Nesse aspecto, registra-se que:

> A construção do Plano foi [...] um processo pedagógico que se encaixa na formação permanente dos gestores, técnicos e professores, pois desenvolve reflexões sobre os ideais da educação nacional, os objetivos do ensino, as metas possíveis e necessárias dos sistemas de ensino, em vista do direito de todos à educação a partir do nascimento. Exercita e aperfeiçoa, também, a habilidade de planejar a educação. (DIDONET, 2006, p. 36).

Essas questões, conjuntamente ou em caráter específico, têm assento na base legal de constituição do Plano, configurada de forma inconteste a partir da CF/1988. A partir disso caberia buscar outros mecanismos/procedimentos que efetivassem tais postulados de forma ordenada e contínua, considerando ou mediante princípios constitucionais que tratam do regime de colaboração entres os entes federados. Naturalmente, de alguma forma, essa questão processual está situada no linear das ações políticas dos governos e do Estado, tendo forte ligação com os interesses/vontades/decisões da governança e da governabilidade que, muitas vezes, são díspares das reais necessidades do interesse público. Pode-se considerar pelas análises que o momento mais profícuo da execução do PNE ocorreu a partir de 2005, com a criação do Dase/Cafise e seus programas voltados à gestão democrática. Nesse contexto, estava inserido o Programa específico de acompanhamento e avaliação do PNE e dos Planos decenais correspondentes. Nesse contexto:

> [...] a partir de 2006 já com quatro, cinco anos de execução do plano, foi criado um grupo dentro do MEC, para fazer uma avaliação e um acompanhamento, e aí a SEB foi uma das secretarias que mais participou, e eu estava na época dessa avaliação junto com o INEP, e acompanhamos as reuniões com diversas secretarias. Para mim foi muito valioso trabalhar, porque naquela época, ele não só publicou material, mas fez uma pesquisa junto com o Cedeplar, além de publicar livros, a gente gravou todos os dados demográficos e educacionais, tendo como referência o IBGE, e os dados do INEP, e essa base de dados por estado e município [...] esses dados foram gravados em CD e enviados para todos estados e municípios. (Participante – Grupo 4, informação verbal)

> [...] esse trabalho começou praticamente no final de 2005. No tempo à SEB tinha um departamento denominado DASE, e uma coordenação chamada CAFISE. Então essa coordenação ela criou vários programas, Programa na Linha de Gestão Democrática, e, sobretudo, um programa de apoio e elaboração aos planos estaduais, municipais de educação, onde daí saiu um documento norteador para orientar os municípios a elaborar o seu plano. Realmente naquela época não existia uma equipe, mas existiam algumas pessoas que se interessavam em acompanhar, e ajudar os estados e municípios a elaborar os seus planos. E aí eu acho que foi assim o grande momento que a SEB teve com a sua coordenação, a CAFISE, num trabalho não só com o Plano Nacional de Educação, mas como para o conselho, e outros programas que foram criados na época por portaria ministerial. (Participante – Grupo 4, informação verbal)

Entre os fatores revelados nas falas dos sujeitos dos grupos 4 e 5, majoritariamente, como possíveis influenciadores da implementação do PNE na União, destacaram-se: a não assumpção do PNE como política de Estado pelos dois governos FHC e Luiz Inácio Lula; a criação do PDE pelo MEC; a descontinuidade das políticas públicas; ausências de projetos e organicidade das ações voltadas a implementação do Plano. De acordo com esses sujeitos:

> [...] o Plano Nacional era um plano de estado, que foi sancionado em 2001, e o PDE já entrou no segundo Governo Lula como Plano de Governo [...] A ideia do PDE era apoiar as metas do plano, havia inclusive muitas metas [...], mas como era plano de governo ele ofuscou a execução do PNE, e aí as metas que seriam mais correlatas, passou a ser metas de financiamento [...] para viabilizar o plano do governo, e a transferência de recursos para estados e municípios [...] nesse jogo o PNE, os Planos Estaduais e os Planos Municipais, foram deixados, digamos assim, de lado, porque o plano de governo tomou ênfase junto aos estados e municípios, uma vez que, tinha recursos disponível para enviar para esse dois entes federados através de convênios. (Participante – Grupo 4, informação verbal)

> A questão orçamentária é constantemente ressaltada, mas muitas das ações são ações que tem a ver com apoio técnico [...] Esse apoio técnico ele tem a ver então com uma eficiência na organização do Ministério da Educação para atuar junto aos estados e municípios na articulação das ações, e umas dessas articulações diz respeito aos planos municipais de educação [...] o MEC teria esse papel de apoiar, sobretudo, apoiar tecnicamente os estados e municípios na confecção dos planos correspondentes. [...] o MEC foi omisso, acredito, em traçar os planos municipais e os planos estaduais, como algo imprescindível então para esse momento. Para a gente ter uma noção com relação a isso (Participante – Grupo 4, informação verbal)

Nesse grupo, embora se reconheça a importância de outros elementos, como o financiamento e os aspectos jurídicos ligados aos limites federativos (fortemente destacados nas literaturas e avaliações oficias), havia o entendimento que a governança e os governantes, quando querem, vencem esses obstáculos. Há falas que ressaltam que a questão dos vetos, considerando os valores investidos em educação em determinados momentos do governo Lula, foram superados na prática. Esse entendimento tem certa lógica quando se verificam os valores gastos nas ações do PDE, a partir de 2007.

A forma e a velocidade como o MEC adentrou – interferiu – nas ações educacionais dos Estados, do DF e dos municípios via PDE/PAR, independentemente da qualidade dessas ações, reforçam a ideia que, quando o MEC quer, ele chega rápido do Oiapoque ao Chuí. Demonstra também o quanto os entes federativos, especialmente os municípios, são dependentes das políticas do MEC. Desse contexto, pode-se inferir que o processo de implementação dos Planos Decenais Correspondentes (estadual, distrital e municipal), conforme previsto em lei, dependia das inciativas da União considerando vários aspectos. A construção desses referidos planos conforme ordenado pela Lei nº 10.172/01 seria consoante o estabelecido no PNE. Sobre as ações educacionais setoriais desencadeadas no MEC, relacionadas às políticas ordenadas pelo PNE, os sujeitos responderam:

> Eu acho que o que aconteceu é que antes [...] não foi dado a ele [setor do MEC] uma decisão política e técnica de poder fazer alguma coisa. [...] em 2005, 2006, 2007, houve um avanço de função de fazer com que o PNE saísse do papel, que os estados assumissem as ações, o MEC mesmo promoveu os encontros, não só aqui em Brasília, mas nos estados, nas regiões, fazendo com que o plano fosse realmente assumido como plano de Estado, **mas com a chegada do PDE, a questão ficou muito confusa, muito dilema foram criados nos estados, os estados e municípios** perguntavam, o que era mais importante, e **é claro que para eles o mais importante era aquele que aparecia transferindo dinheiro vivo, e o PNE não tinha dinheiro** vivo direto para transferir, porque as metas financeiras, as grandes metas financeiras estavam ligadas à Educação Infantil e Universidade, essas foram vetadas, e já no início do plano, e o governo... Mesmo o governo a partir de 2003, não procurou caminho para derrubar os vetos. (Participante – Grupo 4, informação verbal, grifo nosso).

A influência da governança no processo de implementação do PNE de 2001-2010 pode ser depreendida nos depoimentos a seguir. Com base nesses depoimentos, tem-se uma ideia mais acertada de outros fatores ligados aos aspectos de governabilidade que influenciaram o referido processo. Ampliando essa discussão cabe destacar que:

> Primeiro o Ministério da Educação teve que assumir nas carreiras a elaboração de um Plano, porque a sociedade civil já estava apresentando na Câmara um Projeto de Lei [...], sobre o Plano Nacional de Educação [...] tinha aproximadamente cento e oitenta metas. Então, o MEC criou um pequeno grupo no gabinete do INEP, e nesse gabinete foram feitas as elaborações do plano, o plano foi feito com pouquíssima participação da casa [...] feito o plano, ele foi encaminhado para a Câmara, [...] foi apensado ao que já existia [...] aprovado de forma simbólica em algumas comissões, mas sem o maior debate [...] foi sancionado com nove vetos, foi pouco acompanhado pelas Secretarias fim do MEC [...] E o MEC em si na época não formou uma equipe para poder acompanhar a execução do plano [...] (Participante – Grupo 4, informação verbal)
>
> Com o veto, nenhum dos dois governos, claro, fez assim maior esforço para botar o Plano Nacional de Educação, como carro-chefe, muito pelo contrário, ele foi deixado de lado, e os governos lançaram vários e vários programas, não só o Governo Fernando Henrique, mas, sobretudo, o Governo Lula, e só em 2005, 2006, 2007, é que a SEB realmente tentou recuperar isso sabendo que ao mesmo tempo estava sendo preparado um PDE por um pequeno grupo que foi lançado logo no início de 2007. Então não houve realmente assim uma decisão técnica e política de fazer com que o PNE fosse, de fato, um plano de estado. (Participante – Grupo 4, informação verbal)
>
> [...] o plano de governo do presidente Lula, do primeiro mandato [...], podia até não ser diretamente falando o Plano Nacional de Educação, mas as metas eram muito integradas, eram muito semelhantes, mas eu sei também que quando você assume uma determinada gestão, assume um determinado período para trabalho, você convive com variáveis, então a gente precisaria avaliar por que esse plano? Que depois no segundo mandato não voltou à discussão, um plano de governo que não voltou à discussão, e que era muito interessante, chamava uma educação do tamanho do Brasil [...] eu acho que isso aí tudo está presente, mas podia ter sido melhor encaminhado se o

> segundo mandato também tivesse feito a mesma coisa [...] Talvez tenha faltado essa parte muito mais uma equipe que pudesse ter feito isso para o presidente Lula, né? (Participante – Grupo 1, informação verbal)
>
> [...] no plano que foi para o Congresso Nacional agora no ano de 2011 [...] em que contexto esse plano foi pensado, né? [...] qual é a relação que ele tem com o plano anterior, porque senão nós não estamos construindo políticas públicas, mesmo tendo um plano, porque o plano acaba não tendo essa característica de ser um instrumento da continuidade política, porque o plano é para isso, é um plano de estado, não um plano de governo [...] (Participante – Grupo 1, informação verbal).

Ressalta-se que muitas ações centrais desencadeadas por setores internos do MEC com vista à implementação do PNE foram substituídas abruptamente por outras demandas voltadas à divulgação e implementação do PDE. Entre as iniciativas imediatas adotadas para fomentar o PDE, destacaram-se: a) as tais caravanas do ministro Fernando Haddad; b) a contratação de centenas de consultores para preenchimento de Plano de Ação Articulada (os servidores só tiveram contato a *posteriori* e de forma pouco efetiva); c) os preenchimentos de termos de cooperação entre os entes e o MEC como condição de repasse de verbas. Sobre essa questão, especificamente, um dos participantes declarou:

> Após o lançamento do PDE, numa tentativa de concatenar esforços, e de estimular atores e parceiros para um suposto momento [...] de reversão do quadro da educação brasileira, todos os esforços publicitários do Ministério da Educação [...] todo esse arsenal publicitário, toda a parte dimensão de fundamentação legal e etc., passou a convergir então para o PDE, o PDE então teria que ter esse caráter de condutor, esse marco de transformação na condução das políticas do Ministério da Educação [...] o PDE a partir dali seria então carro-chefe, seria o norte das ações do Ministério da Educação. (Participante – Grupo 4, informação verbal)
>
> Esse cenário certamente favoreceu a proposta do PDE [...] concomitantemente ao "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação", o qual estabelece 28 diretrizes, tendo em vista a melhoria da qualidade da educação básica brasileira. Cabe lembrar que tal Plano de Metas expressa os propósitos do movimento "Compromisso Todos pela Educação", lançado [...] em setembro de 2006, como ação da sociedade civil, mas representando, efetivamente, o ponto de vista de um setor desta, o do grande empresariado. (Participante – Grupo 1, informação verbal)

Uma das condições necessárias para que se cumprisse o Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010 – seria a organicidade de projetos e ações governamentais em torno das diretrizes, dos seus objetivos e das metas do referido Plano, de forma articulada e contínua. Verdadeiramente não foi esse o cenário que caracterizou a trajetória do Plano, especialmente quando se considera o ambiente do MEC – órgão da União que tinha [ainda tem] maior responsabilidade sobre o processo. Nessa direção, cabe observar:

> [...] qual é o plano orientador? É o plano de estado, que é o Plano Nacional de Educação, agora, a forma como o gestor público vai fazer, tudo bem... depende do contexto, da situação em que ele vive, do caminho que o estado ou município percorreu, tudo bem, essa é uma realidade, mas o que constitui nacionalmente o que organiza a educação isso não pode ser tratado como de uma gestão, ou de duas, ou de três, ou de quatro. (Participante – Grupo 1, informação verbal).

Acerca do planejamento do MEC voltado à concessão das metas do PNE de 2001-2010, os sujeitos – majoritariamente – avaliaram que esse importante instrumento não foi considerado na forma devida pelo MEC e demais órgãos responsáveis pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação do PNE do cumprimento das metas do PNE. Alguns apontaram esse aspecto como um dos fatores que contribui para não haver a execução do PNE na forma prevista. Sobre esse aspecto, os sujeitos assim se manifestaram:

> [...] na minha opinião, nesse período, o MEC não premiou o PNE como política de estado, muito pelo contrário, lançou programas, vários e diversos programas, e o próprio PPA, ele realmente não chegou a ser aquele indutor de programas de planejamento e orçamento que pudesse garantir execução de metas do PNE, não foi, infelizmente não foi. (Participante – Grupo 4, informação verbal)

> [...] o PNE [...] 2001-2010, a Lei 10.172, foi um plano muito grande, ele tinha um bom diagnóstico, ele tinha muitas metas, duzentos e noventa e cinco metas, ele tinha diretrizes, ele tinha objetivos, ele tinha um detalhamento muito grande, mas o que faltou, **faltou apoio técnico e financeiro, para que essas metas saíssem do papel** [...] foram alcançadas algumas metas, teve algum índice de alcance a partir do interesse do próprio estado sendo influenciado pelos Programas do MEC, na própria avaliação do MEC tem lá quais foram os programas, que essa avaliação foi feita em 2006 [...] Eu acho que ao faltar incentivo, o que aconteceu, os estados e municípios pouco elaboraram os seus planos, muito pouco mesmo, e aí tem duas **questões, uma questão é falta de apoio técnico, e falta de uma decisão política**. (Participante – Grupo 4, informação verbal, grifos nosso).

Como se verifica, o MEC precisa fazer alterações de concepção, mudanças culturais, para que se crie um ambiente favorável para coordenar, minimamente, um Plano Nacional de Educação tal qual se apresentou o de 2001. Não se pode ter sucesso na implementação de um Plano em um cenário de constantes mudanças de equipe e, consequentemente, projetos e ações do Ministério da Educação. É preciso ter planejamento que permita a continuidade das boas políticas, uma vez que os gestores não vinculados ao quadro permanente, de alguma forma, têm propensão para mostrar a sua marca, mostrar o seu projeto pessoal, muita vezes em detrimento das ações institucionais de Estado. Talvez essa seja também a realidade de

muitos estados e grande parte dos municípios.

Existe um quadro frequente de descontinuidade. Nessa direção, o número de técnicos que compõem as equipes e acompanham as ações nos setores, por exemplo, é um número muito pequeno; então esse quadro de descontinuidade é acentuado por quê? O servidor tem um papel muito importante para a manutenção da memória institucional. São eles, portanto, o agente da memória do Ministério da Educação. Então, a manutenção de um quadro reduzido de servidores, além de alternância e modificações constantes com relação à composição hierárquica do Ministério da Educação, é parcela contributiva no processo de implementação do PNE.

Para Didonet (2006), refletir sobre o planejamento das políticas públicas, suas metodologias de trabalho, entre outros aspectos, "contribuem para o direcionamento das relações e ações federativas por vir: quer sejam de iniciativa do MEC, quer sejam de iniciativa de outros entes federados, quer sejam de iniciativa conjunta". (p.26) De acordo com esse autor:

> [...] nesta perspectiva insere-se o PNE de 2001, que se apresentou com grandes objetivos, dentre os quais: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (p. 27).

Dentro do contexto anterior, importa observar que a configuração do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010, conforme se verifica nos seus macros objetivos postos, apresenta, em suas proposições, um aceno aos preceitos constitucionais de 1988: novo federalismo, pacto federativo, gestão democrática, regime de colaboração, descentralização, municipalização. Coadunando com esta questão, destaca-se que:

> O principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 foi a descentralização. Processo que significa não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nesta linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar status de ente federativo aos municípios. (ABRUCIO, 2010, p. 39).

Com relação aos principais fatores revelados como influenciadores do processo de implementação do PNE na esfera da União, as opiniões dos autores consultados convergem em muitos pontos com as vozes manifestadas dos sujeitos. Uma convergência é que a

ausência do financiamento adequado à execução do Plano, sobretudo em função dos vetos às metas financeiras provenientes do governo Fernando Henrique, teve forte influência na execução do PNE. Para alguns autores, esse foi o elemento central para não ocorrer a implementação do PNE na perspectiva do previsto nos seus objetivos e metas. Nesse sentido:

> [...] desvincular o planejamento de uma política de financiamento, é fadar esse planejamento a não realização. Então eu entendo, e mais do que eu entendo, eu acho que a gente que trabalha com planejamento vê nessa atitude uma ausência de compromisso com políticas, com plano de estado, acabou sendo uma carta de intenções, que ficou a mercê de cada um resolver da forma que quisesse. Isso para mim não é democracia, isso é um grande autoritarismo não estabelecer na democracia rumos e condições para realizar esse ideal que a gente tem. (Participante – Grupo 3, informação verbal)

Não obstante a esse entendimento, nota-se que são poucos os autores que fazem menção à questão da derrubada dos vetos pelo governo sucessor, que ficou oito dos dez anos com a gestão do PNE. Alguns autores – inclusive experientes educadores e pesquisadores da área –, nos diversos documentos que produziram ou em avaliações do Plano, raramente abordam a questão da derrubada dos vetos, dando a entender que a importância da derrubada dos vetos tinha pesos diferentes para o PNE nos distintos governos que o gestaram. Isso ficou muito patente nas falas dos sujeitos.

Nesse aspecto, cabe acrescentar que, talvez, a inoperância dos órgãos e dos agentes responsáveis pela implementação do PNE tenha alimentado manifestação do tipo a seguir:

> [...] o cumprimento de metas do plano foi muito baixo na minha opinião, se avançou pouco, até por causa dos vetos e do não financiamento, o que existe é que a educação continua sendo prioridade como bandeira de campanha dos partidos e dos políticos, o que depois não se viabiliza na prática [...] a lógica nossa é a lógica do estado mínimo, [...] E uma visão tributária que penaliza os pobres, concentra renda e riqueza [...] então eu diria que a educação pressiona pela necessidade estrutural, mas ela não ganhou ainda a organicidade necessária para furar o bloqueio e chegar a políticos que tenham uma noção de que a educação é a prioridade número um. (Participante – Grupo 2, informação verbal)

A proposta da derrubada dos vetos às metas financeiras foi uma das principais bandeiras das correntes progressistas da sociedade civil ligadas à educação, no momento da gestão do governo FHC. Foi objeto de várias manifestações e solicitações das entidades civis organizadas, entre as quais o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Brandão (2006) aponta

que, nos dois anos do governo FHC, o PNE foi solenemente ignorado, e os vetos sequer examinados, para eventual derrubada no Congresso Nacional. "A esperança dos que acreditavam que a inteireza e eficácia do PNE poderiam ser estabelecidas com a derrubada dos vetos [...] voltou-se para o novo governo do presidente Lula" (BRANDÃO, 2006, p. 14). Nesse aspecto, cabe salientar outras manifestações dos sujeitos de pesquisa:

> Eu lamento muito que o Presidente Fernando Henrique Cardoso tenha vetado, mas lamento mais ainda que o Presidente Lula não tenha proposto derrubar o veto, que continua valendo até hoje, e a gente esquece, então foi o Fernando Henrique [...] foi o Lula e a Dilma continua, é um veto em relação a gastar o que a educação precisa, mas eu creio que ele deveria ter feito mais além de não ter vetado, era dizer como é que a gente ia aplicar esse dinheiro, ele também não fez um plano de aplicação desse dinheiro, e o Governo Lula não fez. [...] fiz campanha junto ao presidente, junto ao Ministro Palocci, junto ao Ministro José Dirceu, que era o Primeiro Ministro da época, e não adiantou nada, e até hoje continua valendo o veto do Presidente Fernando Henrique Cardoso. (Participante – Grupo 2, informação verbal)

> Primeiro é bom registrar que o plano governamental que veio para cá e depois o relatório do deputado Nelson Marchezan, que foi o relator governista do plano, eles trabalharam não com uma visão estratégica, entende? [...] em segundo lugar já um apontamento direto para que o setor privado ocupasse um espaço enorme na educação brasileira, então o que veio nos vetos? Os principais vetos eles são exatamente aqueles que vão tratar da implementação do plano [...] (Participante – Grupo 2, informação verbal)

Os dados coletados dos sujeitos, em grande parte, de maneira similar aos registros documentais oficiais consultados, evidenciam que questões importantes, como: a) o descumprimento de várias prerrogativas determinadas pela base legal do PNE (CF/88; LDB/96 e Lei nº 10.172/01); b) a extinção de diretorias do MEC e do Inep e consequentemente do programa voltado à implementação do PNE; c) a não utilização do PNE como base das políticas ordenadas pelo MEC, que parecem ter forte ligação com a implementação do PNE, foram omitidas ou não tiveram a devida atenção nas avaliações oficiais.

Cabe observar que muitas dessas avaliações foram realizadas com a participação de atores e autores consagrados da área educacional, que, em alguns casos, publicaram ou subscreveram tais avaliações. Diferente disso, alguns fatores de menor influência no destino da implementação do PNE tornaram-se relevantes tendo em vista a massificação da informação a partir das vozes oficiais e dos sustentáculos situados na governança. Com isso, as informações impactantes, ditas como causas do fracasso do PNE, orquestradas pelas vozes oficiais e ancoradas em outros meios, tornaram-se para o grande público as verdadeiras razões

para que não ocorresse a implementação do PNE. Um desses fatores foi o número de metas do plano – a relevância dada a esse aspecto no período pós PDE foi absurda. No período pré-PDE, poucos defendiam esse posicionamento. Nesse aspecto, um sujeito declarou:

> Eu acho que faltou essa organicidade entre a avaliação que se fez do plano de 2001 para esse que está em debate agora, então fica parecendo que a gente está sempre começando, e isso é muito desgastante que parece que a gente perde energia ao longo do processo, energia do compromisso, a energia de levar adiante um projeto de nação brasileira que se faz também pelo projeto de educação. (Participante – Grupo 1, informação verbal)

> [...] os documentos apontaram a pouca divulgação do PNE e a escassa influência que teve nas ações da área, colocando em evidência a dissociação entre o PNE e os planos setoriais do governo e a ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação sistemáticos do plano. Não houve um acompanhamento adequado [...] que permitisse uma avaliação e também a conversão de rumos, dependendo dos resultados do acompanhamento e da avaliação. Essa falta de visão, aliada à inexperiência do gestor público na elaboração de projetos capazes de fazer sair do papel um conjunto de metas e objetivos muito amplo e desenhado em um PNE, praticamente definiram prateleiras e gavetas que acabou sendo o destino final da maioria das metas que o plano estabeleceu. (Participante – Grupo 1, informação verbal)

De fato, muitos trabalhos realizados, inclusive relatórios técnicos produzidos em parceria com o CNE, Inep e SEB (Dase/Cafise), só foram analisados, praticamente, no fim do PNE de 2001-2010 quando o Plano voltou à tona em função da Conae (2010). O PDE ignorou um rico diagnóstico técnico e real produzido desde 2005, a partir dos estudos do Cedeplar/UFMG, encomendado pelo Dase/SEB, em parceria com o Inep. Sobre esse aspecto importa registrar:

> [...] era necessário então que houvesse um trabalho que partisse [...] da gestão do trabalho e da gestão da união em relação àquilo que era geral, mas numa conversa constante, contínua com os estados e municípios, quer dizer, durante dez anos não houve nenhum monitoramento efetivo, monitoramento em relação à aprovação e implantação desses planos, teve muita pesquisa, que o estado tal, tal, tal, ainda não tinha feito o seu plano, não tinha o plano aprovado, quer dizer, falta para nós nas políticas públicas o monitoramento e o acompanhamento, eu acho que esse é um dado também. (Participante – Grupo 1, informação verbal)

4.3 Contradições, convergências e divergências acerca da implementação do PNE: desvelando o dito, o não dito e o interdito

Seguindo a mesma tendência das outras questões suscitadas, os sujeitos de pesquisa também divergiram com relação à atuação do Ministério da Educação no processo de elaboração e aprovação do PNE de 2001-2010. Algumas manifestações acerca desse assunto merecem ser destacadas para reflexões:

> Eu não posso acreditar que o MEC tenha tido uma participação muito ativa, na medida em que você elabora um plano em que todas as metas financeiras são vetadas, parece um contrassenso que uma unidade do governo tenha participação ativa num plano em que as suas metas que garantiriam o seu cumprimento são vetadas, então, isso parece um contrassenso [...] na medida em que você veta a meta financeira, aquilo deixou de ser um plano de estado, quer dizer, vai depender da ação de governo para a sua implementação, não é um plano de estado mais, tanto é que muitas vezes ele foi sumariamente ignorado. (Participante – Grupo 3, informação verbal)
>
> [...] O PNE foi aprovado e homologado, e isso já era fevereiro, março de 2001, por aí, e naquele primeiro ano nós começamos a montar os grupos de trabalho e monitoramento, como eu falei, e depois já veio o processo eleitoral, e a coisa ficou meio paralisada, no meu entendimento [...] eu não vejo que o governo Lula tenha dado essa relevância ao Plano Nacional de Educação, eu entendo que o próprio fato de o ministro ter lançado o PDE já mostrou que eles queriam ter um plano próprio, uma marca do governo do PT, e não um plano de estado que fosse representativo do estado brasileiro, eu não acho que teve continuidade, eu acho que no governo Fernando Henrique nem chegou a ser implantado como deveria ter sido, embora o tempo fosse também bastante escasso para isso (Participante – Grupo 3, informação verbal)
>
> [...] o governo Fernando Henrique não tinha interesse em fazer um plano, porque o plano implica traçar metas e cumprir prazos, e também delimitar quais são os recursos necessários para se atingir os objetivos, então o governo não queria que tivesse um Plano [...], e na verdade eles tinham um plano engavetado, uma proposta engavetada, que era a proposta do governo [...]. A sociedade civil se organizou em dois congressos em Belo Horizonte, os Coneds, e formulou uma proposta política que tinha um diagnóstico da educação brasileira, estabelecia metas [...], e estabelecia prazos para o cumprimento [...] o plano da sociedade civil [...] no dia que nós protocolamos [...], no dia seguinte o governo retirou da gaveta o seu e protocolou em seguida. (Participante – Grupo 2, informação verbal)
>
> O PNE de 2001 a 2010... ele teve como ponto de partida [...] a formulação dos planos estaduais e municipais, e uma série de eventos temáticos que precederam a primeira Conferência Nacional de Educação de 1994 e posteriormente as audiências públicas que se movimentaram durante a discussão da LDB, aprovada no final de 1996 [...] organizamos uma série de conferências temáticas [...] um conjunto de reuniões sobre educação infantil [...], daí nós chamávamos todas as entidades ligadas à educação infantil, depois ensino fundamental, ensino médio [...] fazíamos uma plenária indicados por entidades, sindicatos, as entidades representativas da educação... Feitas essas reuniões [...], nós recebemos então os subsídios e depois nós organizamos uma comissão [...] a comissão então trabalhou em cima dos subsídios recebidos dos grupos temáticos, e depois teve uma comissão de redação [...] ela trabalhou em cima do trabalho feito pela

> comissão organizadora [...] o Carlos Jamil Cury, também participou, enfim, era um grupo menor para fechar uma proposta de [...] que o executivo encaminhou ao legislativo [...] no final de 98 [...] a tramitação no congresso nacional alterou profundamente o documento original. (Participante – Grupo 3, informação verbal)
>
> [...] na verdade a questão principal é [...] Plano Nacional de Educação, era algo que não estava nos seus planos [do governo FHC], nos seus planos estava engessar a economia com o pagamento de juros da dívida pública, centralizar os recursos na união, proposta do Ministro Pedro Malan, pagar religiosamente a dívida e fazer superávit primário, então essa política econômica liberal foi a que foi hegemonizada e qualquer política pública social de maior fôlego dentro do que eu chamaria de necessidades históricas da educação do brasileiro [...] (Participante – Grupo 2, informação verbal).

A apreciação dos vetos impostos pelo governo Fernando Henrique ao PNE 2001-2010, de forma semelhante aos diversos aspectos que perpassaram a trajetória do referido Plano, também foi assunto polêmico e gera interpretações diversas. No caso específico, sobre a atitude – atuação – do Congresso Nacional com relação ao referido assunto, um dos sujeitos pesquisados acrescentou:

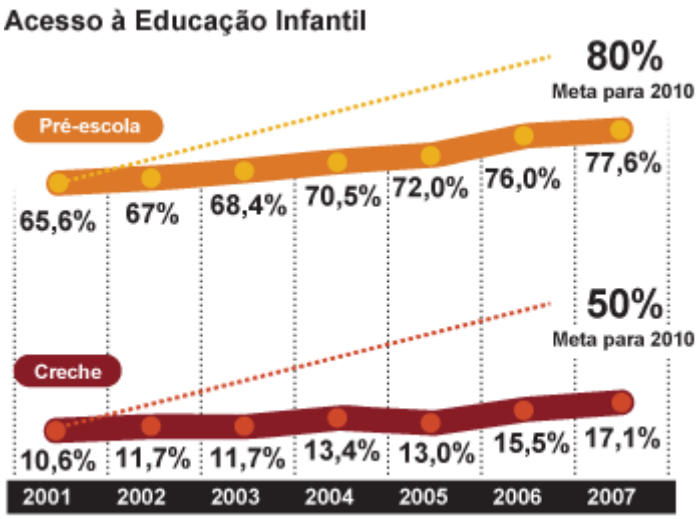
> [...] alguns pensam que não existiram, mas existiu apreciação. Aliás, no Governo Lula [...] em determinado momento ele manda para a Câmara a derrubada do veto, entendeu? Ou seja, mas não com indicação de derrubar, com indicação de manter o veto. Na primeira [...], nós conseguimos detectar o veto, [...] então ele foi retirado da sessão do congresso naquele momento. Posteriormente, num bloco de mais de mil vetos, ele estava embutido em um deles, e foi, passou [a manutenção] que o Governo Lula assimilou [...], os vetos do Governo Fernando Henrique. (Participante – Grupo 2, informação verbal)

Uma das críticas que se faz ao PNE é quanto à configuração das suas metas. Muitos alegam que o número era excessivo e não factíveis. Essa questão não teve eco na percepção de quase a totalidade dos sujeitos pesquisados. Da mesma forma, também não há registro significativo na literatura que aponte esse problema como uma das causas de não cumprimento do Plano. Não obstante, essa pesquisa verificou que a partir do lançamento do PDE (2007), os registros avaliativos do PNE, inclusive de experientes educadores e pesquisadores, surgem fortemente nessa perspectiva. Não por acaso, o PDE e o novo PNE apresentaram-se como um número bem reduzido de metas.

Dentro de certos parâmetros basilares, a probabilidade de se cumprir um PNE com menor número de metas é maior que cumprir outro com maior número. Todavia não se pode afirmar que o número de metas contidas em tal instrumento, sozinho, seja indicativo de seu êxito ou não. Também não é plausível dizer que o cumprimento de todas as metas de um

determinado plano seja indicador de sua qualidade ou sucesso. A questão é outra e envolve muitas variáveis. Talvez seja mais correto atentar para a dimensão das metas e a importância de seus cumprimentos para qualidade da educação. As metas precisam ser dimensionadas à luz da necessidade real da educação e não somente na lógica dos recursos e da capacidade de realização momentânea do Estado. Agindo dessa forma, pode-se se criar um plano de fácil execução, que se tenham todas suas metas cumpridas dentro de certo período de tempo, sem apresentar ao final um resultado (impacto) efetivo para o conjunto das questões educacionais. Sendo assim, não é recomendado superestimar as metas de um plano a tal ponto de torná-las inalcançáveis. Também não se deve subestimá-las a ponto de não se exigir nenhum esforço para atingi-las. Nesse segundo caso, pode-se deixar para depois aquilo que deveria ter sido feito a décadas, talvez a século, no caso específico do Brasil. Deve-se ter cuidado com o afã de se reduzir drasticamente a quantidade de metas do PNE (alegando a histórica incapacidade do Estado brasileiro para cumpri-las), porque isso pode ofuscar a demanda educacional do país e deixar questões relevantes para segundo plano, ou torná-las esquecidas.

Tomando como exemplo a figura 1 – publicado em 2009 –, que expressa os resultados da meta 1 do PNE que previa atender até o final da década [2011] 50% das crianças de até 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos, nota-se que o acesso à Educação Infantil difere de acordo com o nível de atendimento. Como se vê, o desafio maior, nesse caso, seria a ampliação de vagas para crianças de até 3 anos.



Fonte: Relatório O Direito de Aprender (Unicef)

Figura 1 – Comparativo da meta 1 do PNE.

Do ponto de vista prático, essa ausência de atendimento significa, exatamente, a ausência de creches registradas em quase a totalidade dos municípios brasileiros no período

demonstrado na figura. Nesse aspecto, de acordo com a legislação vigente no país, nos períodos destacados, ainda se mantém a obrigação legal de atender essa faixa etária (0-3 anos) da população no tocante à questão educacional, e 0-3 é do município. Esse ente federativo, via de regras, em quase a totalidade, não possui recursos (sobretudo financeiros) suficientes para atender de forma adequada essas crianças naquilo que lhes é necessário. Isso retrata a necessidade de ajustes distributivos de recursos para além do Fundef e Fundeb.

No tocante ao Ensino Fundamental, houve avanços significativos, embora o atendimento na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) tenha ficado distante do esperado. Novamente a situação se repete. A depender do empenho dos governos, especialmente a partir da indução da política educacional pela União, as metas vão se configurando como perfeitamente factíveis.

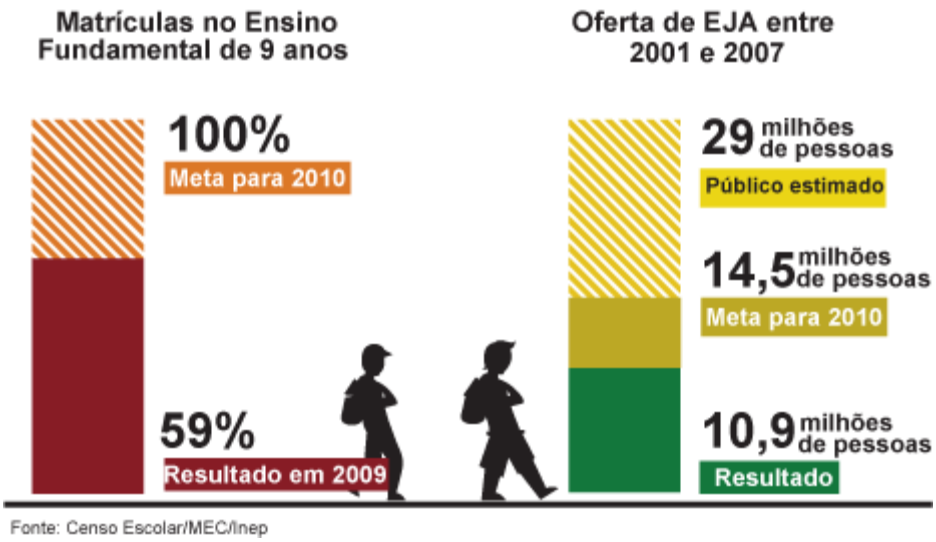


Figura 2 – Comparativo/perspectiva de meta do PNE para o Ensino Fundamental e EJA.

Nesses dois exemplos, pode-se ter uma ideia aproximada da influência das decisões governamentais, especialmente no âmbito da União, com o cumprimento ou não das metas do Plano. Como se vê, não cabe dizer que o Plano não foi cumprido pelo simples fato de ter muitas metas, e estas não serem factíveis. Há muitas razões que levaram ao não cumprimento do Plano, sendo que muitas delas estão debatidas neste estudo. Os depoimentos dos sujeitos de pesquisa expostos a seguir refletem acerca de fatores que possam ter influenciado a implementação do PNE.

> Eu acho e considero dois pontos, a decisão técnica e a decisão política, sem essas duas decisões plano nenhum vai para frente, é preciso que você faça... Nós mesmos como trabalhamos na Cafise, a gente dizia, lá os estados e

> municípios, duas decisões técnica, segunda, política de querer fazer, então você faça o seu diagnóstico, diga onde é que você quer chegar, e passo a ter um plano orientador para educação no seu município buscando a qualidade na educação que tanto a sociedade civil deseja. (Participante – Grupo 4, informação verbal)

As ausências de planejamento[96] e monitoramento[97] adequados ao processo de implementação do PNE de 2001-2010 verificadas, sobretudo, na sua fase de execução, certamente, influenciaram o seu cumprimento. Isso acontece porque tais instrumentos têm relação com projetos e ações voltados para os objetivos e metas de um plano. Eram, portanto elementos centrais e indissociáveis para que houvesse a consecução daquele que foi o primeiro Plano Nacional de Educação aprovado em lei mediante um processo legislativo. Nesse sentido, cabe destacar:

> [...] a construção do Plano foi [...] um processo pedagógico que se encaixa na formação permanente dos gestores, técnicos e professores, pois desenvolve reflexões sobre os ideais da educação nacional, os objetivos do ensino, as metas possíveis e necessárias dos sistemas de ensino, em vista do direito de todos à educação a partir do nascimento. Exercita e aperfeiçoa, também, a habilidade de planejar a educação. (DIDONET, 2006, p. 36).

Cabe salientar que este estudo que traz contribuições para o desvelamento dos fatores que inviabilizaram o cumprimento do Plano Nacional de Educação, não identificou avanços significativos em vários aspectos considerados prementes para a educação do Brasil, como é o caso da gestão democrática e da qualidade dos processos educacionais que requerem, dentre outros aspectos, a participação efetiva (com garantia de autonomia, emancipação e/ou transformação do individuo e do seu coletivo...) dos vários e diferentes atores educacionais, conforme propugnado nas diretrizes e nos objetivos do Plano, consoante suas bases de constituição.

4.4 Implementação do PNE 2001-2010: o proclamado *versus* o legislado

---

96 Planejamento, segundo aponta Coroacy (1972), pode ser compreendido como um processo que se preocupa com para onde ir e quais as maneiras adequadas de chegar lá, tendo em vista a situação presente e possibilidades futuras, para que o desenvolvimento da educação atenda tanto as necessidades do desenvolvimento da sociedade, quanto às do indivíduo (p. 79). Sinteticamente, o planejamento e o plano circunscrevem-se na perspectiva do presente do presente que refletiu as ações passadas, mas lança um futuro possível, por conta das avaliações.

97 Entre tantas definições existentes, com base em Bartle (1967, 1987, 2007), monitoramento é entendido como a observação e o registro regular das atividades de um projeto ou programa. É um processo rotineiro de acúmulo de informações do projeto em todos os seus aspectos. Monitorar e verificar o progresso das atividades do projeto, ou seja, uma observação sistemática e com propósitos. O referido autor postula que o monitoramento objetiva "dar retorno sobre o projeto aos seus colaboradores, implementadores e beneficiários […] é de grande valia no planejamento e na implementação do projeto [...] É como ver o local onde se irá andar de bicicleta, você pode ir ajustando a direção ao longo do caminho, garantindo que estás no caminho certo". (p. 5)

Do ponto de vista legal, o Plano Nacional de Educação – PNE de 2001-2010 – tinha grande amparo da legislação brasileira. Primeiro foi ancorado pela lei maior do país – a CF de 1988 –, à frente, por força da própria constituição referida, recebeu significativa atenção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96). Além disso, entre outras legislações educacionais constituídas no país e que também deram âncora ao Plano destacado, a própria legislação que o criou – Lei nº 10.172/01 – lhe concedeu garantias outras até então nunca asseguradas a nenhuma outra legislação educacional, inclusive a nenhum outro PNE.

Essa questão, abordada com mais propriedade no Capítulo 1, pouco foi considerada pelos governantes, órgãos e agentes envolvidos diretamente com as políticas e ações educacionais que tinham responsabilidade direta com o cumprimento das prerrogativas legais do Plano. Refletindo o contexto da implementação do PNE na perspectiva da sua base legal, Brandão assevera que:

> [...] **um dos sintomas de que o PNE está mais para *carta de intenções* do que para plano efetivo** ou de que, a menos que ocorram eventuais mudanças de rumo nas políticas públicas de educação em nosso país, a lei que o instituiu tende a fazer parte do rol das que 'não pegam' **é o descumprimento oficial da determinação expressa em seu artigo 3º – de que o Poder Público Federal**, 'em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a sociedade civil, procederá a avaliação periódica da implementação do Plano Nacional de Educação' (BRANDÃO, 2006, p. 14-15, grifos nosso).

Sendo assim, a Lei nº 10.172/01 prescreveu obrigações aos entes federados. Muitas das obrigações, conforme discutido no Capítulo 1, iam além da determinação da lei que o aprovou: estavam ordenadas também pela CF de 1988 e LDB de 1996. Nesse aspecto, havia atribuições e responsabilidades fundamentais para o processo de execução do PNE que foram imputadas diretamente à União. A base legal assegura também ao referido ente a possibilidade de modificar as metas do Plano mediante certos critérios. A não assunção do PNE de 2001-2010, de forma objetiva e prioritária, pelos governos como base das políticas públicas conforme estabelecido nos ordenamentos da base legal do Plano (CF/88, LDB/96 e Lei nº 10.172/01), teve forte influência para a implementação do referido Plano.

Os impactos da transição entre os governos e, consequentemente, das forças político-ideológicas no âmbito federal, que perpassaram pelos dez anos de vigência do referido PNE, também podem ser considerados como fator de influência no processo. Outro fator negativo foi a não derrubada dos vetos – uma possibilidade possível de acordo com os ditames democráticos constituídos no atual Estado. Isso era uma esperança majoritária das forças

sociais que ajudaram na construção e que defenderam a perspectiva do Plano apresentado pela sociedade. A derrubada do veto, conforme demonstrado nas falas do sujeito, foi também objeto de promessa do então candidato à Presidência da República – Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Nos discursos e registros de campanha do Partido dos Trabalhadores – PT apresentado à sociedade brasileira registrava-se tal perspectiva.

Outra questão depõe contra a implementação do PNE: o tardio início e o curto processo de implementação do PNE, conforme se verifica nos documentos e registros oficiais sobre o Plano. As iniciativas objetivas desencadeadas pelo MEC voltadas à implementação do PNE (tradadas no Capítulo 2) ocorreram tardiamente e tiveram curto período de atuação tendo em vista as novas perspectivas governamentais adotadas para a área. Neste contexto, ressaltam-se a troca de governo no âmbito federal (saiu FHC e entrou o Lula) e a criação e execução do PDE, a partir de 2007. No momento da transição, o Plano tinha apenas dois anos, e, no momento da criação do PDE, o Plano Nacional de Educação estava em plena vigência. Sobre esses aspectos, cabe registrar algumas falas de sujeitos pesquisados:

> [...] o plano foi extremamente ousado em relação às novas metas de atendimento, e isso exigiria um financiamento muito maior, e um aporte de recursos maior, o governo tinha clareza que isso era impossível de ser, da mesma maneira que no governo federal hoje em dia tem clareza que é muito difícil aprovar os 10% do PIB, ninguém é contra, qualquer pessoa minimamente responsável do ponto de vista político e social não pode ser contra aumentar recursos para educação, todo mundo é a favor, está certo? Agora, ninguém pode ser a favor de aumentar recursos para educação e tirar recursos da saúde, tirar recursos da previdência social, porque o governo é maior, está certo? [...] tanto é que o governo Lula, governo eleito a partir de... Que tomou posse em 2003, ele não ampliou recursos para educação, ele manteve o veto, ele poderia ter mudado o veto, ele não mudou, está certo? (Participante – Grupo 3, informação verbal)

> [...] em 2001, criamos uma comissão com a representação do Consed, da Undime, do Conselho Nacional de Educação, de uma série de entidades [...] Unesco eu lembro que participava, para montar o sistema de monitoramento do plano, então nós começamos a montar aquele sistema de monitoramento do plano nacional, e em 2002 esse sistema de monitoramento funcionou muito mal, porque aí a tensão política já estava forte, e depois em 2003 veio um novo governo, então praticamente nós não conseguimos avançar o sistema de monitoramento da execução do plano porque a articulação com as entidades, o Consed ainda estava mais fácil, mas a articulação com a Undime no último ano era uma articulação mais difícil (Participante – Grupo 3, informação verbal)

> [...] quando o Ministério da Educação pensou o Plano de Desenvolvimento da Educação, PDE, ele devia ter associado imediatamente o PDE a concretização do Plano Nacional de Educação, eu acho que perdeu o governo, perdeu o Lula, perdeu uma grande chance de dizer o seguinte [...] o nosso compromisso com o Plano Nacional de Educação se faz efetivamente

> através das ações do PDE, que não foram poucas [...], mas que no primeiro momento não apareceu dessa forma, apareceu como algo muito mais característico de uma gestão, do que de um plano de estado. Então eu acho que foi aí que o governo perdeu do ponto de vista estratégico, perdeu uma grande oportunidade de deixar inclusive o PDE como uma forma de estratégica de levar o Plano Nacional de Educação em ação [...] Talvez tenha perdido esse momento histórico de trazer a discussão para sociedade [...] (Participante – Grupo 1, informação verbal)

Registra-se que, no momento do lançamento do PDE pelo então Ministro Fernando Haddad, a equipe do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE foi orientada a direcionar as ações do programa em sua totalidade à implementação do novo Plano que se apresentava – isso, aliás, foi a regra dentro do MEC –, por várias vezes se ensaiou – em vão – uma forma de conciliar as ações dos dois planos de forma articulada; todavia, as ações voltadas para o PNE foram totalmente desarticuladas ou desautorizadas por decisão superior. Havia planejamento e já estava acertado com praticamente todos os Estados a realização de seminários estaduais para acompanhamento e avaliação do PNE e dos planos decenais dos estados e dos municípios, ordenado por critério estabelecido pelo programa com base nos diagnósticos educacionais oficiais disponíveis.

Como se vê, a decisão política da governança foi soberana, alheia aos indicadores técnicos, não deixando qualquer margem para se juntar, unir as ações do PDE às ações do Plano Nacional de Educação. Quando isso aconteceu, foi-se descaracterizando todo o processo de gestão democrática em curso. Quando se coloca frente a frente a forma que o MEC chegou aos municípios via PDE/PAR e via construção do PNE, são formas totalmente paradoxais. A do PDE foi focada na política de resultado, verticalizada, fortemente voltado para implantar nos municípios (mediante promessa/garantia de recursos) ações e projetos pensados na ótica da esfera federal. Nesse aspecto, cabe ressaltar que:

> A leitura minuciosa da dinâmica de elaboração do PAR e de sua metodologia já torna possível depreender, ao menos, duas constatações. A primeira delas refere-se à estratégia de construção do plano por meio de orientações padronizadas. Porquanto impondo uniformização na construção do diagnóstico, das áreas de abrangência de cada dimensão, dos respectivos indicadores de avaliação e das ações de cada indicador, o MEC decide o que é importante e, portanto, passível de apoio [...]. Nesse sentido, as necessidades dos municípios [...], tornam-se, em boa medida, reféns das coincidências nas prioridades estabelecidas pelo Ministério. (SCHNEIDER; NARDI; DURLI, 2012, p.309)

Essa citação explicita resumidamente e de forma objetiva o desenho das ações

governamentais ordenadas e desencadeadas pelo PDE mediante seu principal instrumento de ação. Em outra perspectiva, as ações do PNE tinha foco central no processo educacional na linha de gestão democrática, que se desenvolve gradualmente por meio de processos educacionais contínuos, que demanda certo tempo para acontecer, porém são menos susceptíveis abandono. Sander (2012) esclarece que no governo Lula (2003-2010), o PNE de 2001-2010 também não foi o condutor das políticas e programas educacionais do país. "Ao contrário, [...] o Ministério da Educação decidiu elaborar, na esteira de Plano de aceleração de Desenvolvimento (PAC), [...] o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)" (p. 33). Perguntados sobre a possibilidade de coexistência entre o PNE e PDE, os sujeitos do grupo 1 (Conselheiro do CNE) assim se expressaram:

> [...] do ponto de vista da organicidade de uma política, a gente teria avançado. Porque hoje a gente poderia pensar as metas de 2011-2020 [refere-se ao novo PNE] de forma diferente. Porque, por exemplo, vamos pegar educação superior, a educação superior tinha uma proposta no Plano de 2001-2010, não é? De matrícula na educação superior de jovens de 18 a 24 anos de 30%, quer dizer, hoje nós estamos em 14%, e a meta do próximo é 33%. Quer dizer, como a gente não fez nenhuma articulação, assim, orgânica de planos, fica parecendo que o plano de agora, o que está sendo discutido, ele apenas vai colocar 3% a mais ao plano anterior. Se você considerar que hoje nós temos 14% só, e você está prevendo 33%, olha quanto você vai ter que garantir nesses dez anos de matrícula na educação superior. [...] eu só consigo discutir no plano de forma orgânica [...] eu não vejo como essa relação se estabeleceu no novo projeto do plano, fica parecendo que é outra coisa, quer dizer, outro documento que nem faz referência [...] (Participante – Grupo 1, informação verbal)
>
> [...] é competência do Conselho Nacional de Educação participar da elaboração dos planos como também a avaliação [...] à época o presidente, que era o professor Roberto Cláudio, ele instituiu uma comissão que a gente chamou de comissão bicameral, e [...] ela preparou um seminário no Conselho [...] para que a gente pudesse discutir o Plano [...] foi um plano muito extenso com um diagnóstico muito bom [...] (Participante – Grupo 1, informação verbal)
>
> [...] após esse debate, nós integramos essa comissão que foi coordenada pelo professor Chagas, essa comissão que fez a avaliação nacional de forma bem participativa fazendo um trabalho nas regiões do Brasil, sei que outros documentos também foram produzidos, então o conselho ele trabalhou mais nesse primeiro momento da avaliação do que talvez na própria elaboração [...] porque o plano previa a constituição da comissão de avaliação, que o conselho faria parte, como essa comissão não foi constituída talvez isso tenha dificultado também um pouco o trabalho do próprio Conselho Nacional de Educação. (Participante – Grupo 1, informação verbal)

Fica evidente nesta pesquisa, especialmente a partir das manifestações majoritárias dos sujeitos pesquisados, nos diferentes grupos que o PNE foi, também, secundarizou a

importância do PNE nas políticas públicas e no governo. Isso

Considerando as responsabilidades políticas e jurídico-administrativas do Conselho Nacional de Educação (CNE), de acordo com o seu regimento interno e o que a Lei do PNE estabeleceu, que avaliação você faz da atuação do CNE no processo de implementação do plano de 2001-2010?

> [...] se a lei que criou o Conselho Nacional de Educação já tivesse o instituído efetivamente como órgão de estado, a 9.131/95, esse trabalho o Conselho poderia ter feito, [...], no entanto, ele tem sérias limitações [...] os conselhos no Brasil ainda não constituem órgão de estado, porque a própria [...] estrutura política e administrativa ela não concretiza uma autonomia que um órgão de estado precisa ter [...], essa lei [refere-se a 9.131/95] precisa ser mudada [...] o Conselho pela legislação ele não é esse órgão de estado, ele está diretamente ligado ao Ministério da Educação e quem homologa os pareceres do conselho é o ministro de educação, então, quer dizer, o Conselho [CNE] ainda não se constitui, até em função dessa legislação não se constitui um órgão de estado em que a presença da comunidade possa encaminhar a educação também a partir dessa concepção da sociedade civil. (Participante – Grupo 1, informação verbal).

Como se vê, de acordo com o expresso pelos sujeitos ligados ao CNE, a falta de autonomia jurídico-administrativa do órgão e sua dependência perante o Ministério da educação pode ter limitado possíveis ações que o conselho poderia ter feito no tocante ao processo de implementação do PNE.

> O CNE não tinha autonomia, porque o conselho só [...] As ações, pareceres, resoluções do conselho elas só passam a ser oficiais depois da homologação do ministro, até determinadas consultas que são encaminhadas ao conselho tem que passar pela homologação do Ministro da Educação. (Participante – Grupo 1, informação verbal).

Aqui novamente encontra-se mais um fator ligado à governança que pode ter tido influência na implementação do PNE de 2001-2010. Nota-se que esse fator não tem qualquer ligação com as questões de financiamento e muito menos com a questão das dimensões estruturais do Plano. Trata-se exclusivamente de aspectos ligados a problemas de ordem jurídico-administrativa e de opção de gestão dos governantes que vivem proclamando uma gestão democrática, quando na verdade tal prerrogativa não é efetiva nem mesmo nos órgãos da natureza do CNE.

No tocante à elaboração dos planos decenais nos estados e municípios, registra-se que cabe reiterar o aumento dos referidos a partir das ações específicas da SEB que se iniciou com um Colóquio Nacional de Educação em 2005 e seguiu com os seminários regionais e

estaduais (2006-2007) . Conforme discutido no capítulo 2, o número de planos municipais elaborados e aprovados que era de aproximadamente 1.300 planos, segundo os dados do Sistema de informação dos conselhos municipais de educação, saltou para cerca de 3.400 planos. Previa-se atingir a totalidade dos planos em 2008.

Esse crescimento aconteceu exatamente no momento de um trabalho articulado entre CNE, Inep, MEC (SEB/Dase/Cafise) e várias entidades da sociedade civil (Undime, UNCME, Câmara e Senado Federal) por meios de suas comissões. Isso é indicativo que quando se trabalha de forma planejada, articulada e com preceitos técnicos tem-se efetividade.

4.5. A execução do PNE de 2001-2010 era factível?: impasses, possibilidades e experiências do processo

A questão federativa brasileira, considerando os diversos aspectos, foi um dos elementos confirmados nesta pesquisa como influenciador do processo de implementação do PNE de 2001-2010. Não por acaso, esse tema perpassou vários contextos deste estudo, atrelado às diferentes discussões e abordagens explicitadas. Não obstante, cabe registrar que o peso da influência desse elemento na implementação do Plano, caracterizado em algumas fontes literárias, não se confirmou com a mesma intensidade nas manifestações dos sujeitos durante as entrevistas realizadas. As questões mais enfatizadas foram aquelas de ordem/natureza política e administrativa (gestão) ligadas aos aspectos de governança e governabilidade.

A implementação do PNE 2001-2010, nos variados aspectos que o norteiam, tem profundas relações e interfaces com o federalismo propugnado na Constituição de 1988, considerando as modificações decorrentes, independentemente dos distintos pesos que lhe são atribuídos. Essa pesquisa abordou o federalismo, dentro da sua configuração política e jurídico-administrativa brasileira. Nessa empreitada, efetivamente, buscou-se compreender melhor as nuances e os aspectos do ordenamento sociopolítico e jurídico-administrativo, introduzido no Brasil após a CF de 1988, caracterizado como marco histórico do processo educacional e de outras áreas sociais do Brasil. No âmbito das falas dos sujeitos, estão impregnadas questões que têm forte relação com as práticas de gestões incorporadas nas esferas administrativas do federalismo brasileiro. Entre essas manifestações destacaram-se:

> [...] a gente tem medo de discutir com a comunidade, quer dizer, discutir com a comunidade é fundamental, para dizer para ela o que a gente não tem condições de fazer, o planejamento, a participação não é para a gente falar

> que tudo vai ser realizado, a comunidade precisa entender também que os recursos são limitados, que tem determinadas ações que não são possíveis naquele momento, mas elas precisam permanecer no planejamento, na projeção [...] (Participante – Grupo 1, informação verbal)
>
> [...] A não compreensão que a sociedade também ajuda a pensar, [...] que a sociedade pode e deve ajudar a construção desses instrumentos, porque quando eu participo de alguma coisa eu me sinto também responsável por ela, e assim a gente conseguiria talvez muito mais que conseguimos até então. (Participante – Grupo 1, informação verbal)
>
> [...] a gente tem medo do processo, o processo por si só ele não tem valor, mas o processo ajuda a fortalecer aquilo que nós temos como princípio que são os valores, que são os valores da Constituição, enquanto eu estou discutindo um documento, um Plano Nacional de Educação eu estou discutindo quais são os valores, quais são os princípios que esse plano precisa encarnar, é quando fala o princípio da justiça social, o que significa isso na escola? Que meta corresponde mais a isso? Quer dizer, esse é um processo educativo, e a gente às vezes não dá valor ao processo educativo, dá valor só ao resultado, esse é um plano que nós temos, então eu acho que esse foi um dado que talvez tenha enfraquecido um pouco esse documento, o processo foi desprezado, a gente passou a ter um plano e achou que por si só ele fosse valer, se fosse valer a gente estava com a educação a mil, que nós já tivemos, não planos nacionais, mas já tivemos vários planos, então eu caracterizo esse como, assim, um grande fator também do enfraquecimento político do plano. (Participante – Grupo 1, informação verbal)

Como se vê, o contexto da formulação das políticas públicas educacionais é influenciado pelas questões federativas às quais estão atreladas aos diversos elementos vinculados ao processo de implementação do PNE. O Regime de Colaboração é um desses elementos propugnados na base legal federativa constituída a partir da CF de 1988. A inserção, importância, significação e sentido dados ao regime de colaboração no contexto do processo de implementação do PNE de 2001-2010 e, consequentemente, no âmbito das políticas públicas educacionais, confirmados por esta pesquisa, com base em diversas fontes, devem ser traduzidos e materializados em um contexto prático da ação educacional nos diversos meios que se façam presentes. Nesse aspecto, a Lei nº 10.172/01 determina que:

> [...] os planos decenais dos Estados, do DF e dos Municípios sejam elaborados em "consonância" com o nacional. Com isso, a lei quer assegurar que todos eles formem um conjunto articulado e coerente, confluindo para o mesmo fim, que são os objetivos e metas que a nação brasileira quer para a educação no País nesse espaço de dez anos. Características qualitativas que devem constar dos planos estaduais e municipais para obter a desejada "consonância". (BRASIL, 2006, 14)

O destaque apresentado configura um ordenamento com características somente possíveis de acontecer, efetivamente, mediante a implementação de um regime articulado que

comungue diretrizes, objetivos, metas e regras jurídico-administrativas, ordenadas por certos princípios e valores, tais quais os vislumbrados na CF de 1988. O regime de colaboração, considerando o que foi revelado pelos sujeitos de pesquisa entrevistados, teve inferência mais destacada nas abordagens que a questão jurídica do federalismo em si. Importa salientar que, nas inúmeras vezes que o regime de colaboração foi mencionado, a citação se deu na perspectiva de se exaltar sua necessidade na gestão educacional. As questões jurídicas – que muitas vezes são colocadas como sendo o grande empecilho da implementação do referido regime – não tiveram, também nas vozes dos entrevistados, ressonância significativa. Sobre esse aspecto, dentre outas questões, cabe considerar que:

> [...] quando a Constituição Federal introduziu o conceito de "regime de colaboração", isso ocorre no artigo 211 [...]. E, nesse momento, não há menção à exigência de regulamentação por lei complementar. Portanto, penso ser plausível a interpretação de que se trata de um dispositivo autoaplicável. De qualquer modo, entendo que o lugar próprio para se regulamentar o princípio do "regime de colaboração" é a própria lei que vier a instituir o sistema nacional de educação. (SAVIANI, 2011, p.87).

Esse autor postula que na construção do sistema nacional de educação deve-se levar em conta o regime de colaboração entres os entes federados, considerando uma justa repartição de responsabilidades entre eles, focados em um mesmo objetivo: "prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda população" (p 87). Infere-se do exposto que o que dificulta a criação e implementação do regime de colaboração efetivo são mais os aspectos político-administrativos que os contornos jurídicos federativos assentados na CF/1988.

Nesse sentido, pode-se entender que as vontades, limitações e intensões dos governantes, fortemente norteados pela governança – tem ligação afetiva e efetiva com a não implementação de tal valioso instrumento de gestão. Dessa forma, conhecer e debater as interfaces jurídico-administrativas deste regime, contextualizadas com as complexas problemáticas educacionais, dentro da perspectiva de gestão democrática sinalizada com a CF de 1988, considerando as legislações decorrentes, são peças fundamentais do processo de construção de um regime de colaboração. É nesse cenário que se inclui também a criação de um efetivo sistema nacional de educação. Esses elementos apontados são ingredientes fundamentais para que ocorra a efetiva implementação de um projeto da magnitude do PNE 2001-2010.

Conforme visto no Capítulo 1, o PNE ocupou, a partir de certo momento do contexto

educacional do Brasil, do ponto de vista da discussão e do debate, dimensões e espaços grandiosos nas agendas das políticas públicas de educação do país. Os acontecimentos da década de 1930 e os adventos pós Constituição de 1988 são duas particularidades que precisam ser destacadas. O regime jurídico introduzido no Brasil pela CF/88 é o marco histórico das relações de ordem política e administrativa que são processadas no âmbito da área educacional do país. É ordenador de ações estabelecidas entre os entes federados, seus respectivos órgãos e agentes.

Em tal cenário, torna-se difícil não reconhecer que os preceitos federativos induziram ou nortearam as importantes ações e acontecimentos educacionais brasileiros a partir de 1988. Caracterizando-se também como um ordenador natural do processo de implementação do PNE em discussão, considerando suas diversas fases: elaboração, aprovação e implementação (execução e avaliação).

Na concepção de Abrucio (2010, p. 41), "o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos". A assunção da obrigatoriedade do PNE, conforme estabelece o art. 214 da CF de 1988, é outro exemplo que marca a legislação educacional do país a partir desse período. Colaborando com essa discussão, registra-se que:

> [...] os desafios postos ao regime de colaboração e Gestão Democrática dos sistemas públicos de ensino no Brasil se constitui na definição e consolidação de estratégias exequíveis que venham a dar conta do conteúdo democrático apontado nos textos constitucionais, de modo a alicerçar suas instituições políticas e atos legais em âmbito local, como as Leis Orgânicas Municipais, os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. (SOUSA; FARIA, 2004, p. 25).

Depreende-se, então, que os desafios postos aos órgãos e agentes públicos da área educacional – nos diversos níveis de ensino e esferas administrativas existentes, a partir dos ordenamentos federativos emanados da e na Constituição de 1988, além de não ser tarefa fácil – requerem ações coordenadas dos órgãos e agentes, que têm obrigação de implementá-las, à luz dos requisitos estabelecidos na base legal. Os aspectos jurídico-administrativos decorrentes do regime federativo, portanto, apresenta limites à implementação do regime de colaboração, do sistema de nacional de educação e, por consequência, do Plano da natureza do PNE de 2001-2010. Saviani (2008) destaca a existência de tais dificuldades, mas esclarece que as condições de implementação estão dadas e foram asseguradas pela CF/88.

Souza e Faria (2004, p. 925) esclarecem que o desafio posto ao regime de colaboração

e Gestão Democrática dos sistemas públicos de ensino no Brasil se constitui "na definição e consolidação de estratégias exequíveis que venham a dar conta do conteúdo democrático apontado nos textos constitucionais, de modo a alicerçar suas instituições políticas e atos legais". Desse contexto, infere-se que os autores parecem alertar sobre o descompasso entre o propugnado na legislação e o que, de fato, acontece no âmbito da gestão pública nos processos inerentes e/ou necessários à implementação das políticas educacionais. Assim:

> [...] A municipalização, como hoje se afigura no Brasil, mantenedora da centralização do poder decisório no âmbito da União, acabou por evidenciar, também, a existência de uma intensa divisão técnica e política do financiamento e da gestão da educação básica no Brasil, dissociada, portanto, do espírito de solidariedade e colaboração que marcaram, significativamente, os avanços legais em torno da proposta do estabelecimento de novas relações entre os entes federados – expostos pela CF (1988) e pela nova LDB (1996) –, no sentido de virem a ser mais democráticas. Em grande medida, essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do velho federalismo brasileiro, pois, fiel às tradições da cultura política do País, não logra transitar da letra jurídica das propostas às práticas político-institucionais que, em essência, a reflitam. (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936)

Percebe-se, com base no exposto, que o Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino, em processo de implementação no Brasil, contraria os preceitos constitucionais, conforme se vê no art. 211 da CF de 1988, pois, na interpretação de Souza e Faria (2004, p. 931), "apontam para decisões compartilhadas entre os sistemas de ensino iguais e autônomos entre si". Para esses autores, a concepção de regime de colaboração da CF de 1998 e da LBD de 1996 – aqui pode se incluir naturalmente, também, a Lei nº 10.172/01, que aprovou o PNE – implica igualmente considerar ações conjuntas que abarquem, por exemplo: i) a divisão de responsabilidades pela oferta do Ensino Fundamental entre as instâncias federadas; ii) o planejamento educacional (planos de educação e censos escolares), de modo a buscar o compromisso comum à qualidade de ensino; a superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que haja o repasse devido dos meios e recursos necessários; e iii) a garantia de participação da sociedade, através dos seus conselhos, com representação popular e poder deliberativo. A título de reflexão dessas questões, cabe acrescentar que:

> [...] a participação do MEC tem que ser ativa, e aí o nosso país é uma República Federativa, nós temos entes federados que precisam assumir aquele compromisso, o PNE é uma lei, e uma lei que precisa ser cumprida. Então assim, se você tem uma meta para o país, é preciso que haja engajamento da União de estados e municípios, e o papel da União nesse

> processo de articulação é absolutamente essencial para fazer com que a meta seja cumprida, sobretudo, na educação básica, considerando que a União não é gestora de rede. (Participante – Grupo 3, informação verbal)
>
> A minha avaliação é que o plano ele não foi, de fato, relevante para o MEC, não houve, do ponto de vista interno [...] havia uma definição clara em 2001, logo após a aprovação do plano que caberia ao Inep [...] montar o sistema de monitoramento e organizar os grupos de trabalho, tanto do ponto de vista interno, com a SEB [...], secretaria de educação à distância, Capes, Sesu e tudo mais, como do ponto de vista das entidades, Consed, Undime, Comissão de Educação da Câmara e Senado, Anpae, Anped, Anfop, e CNE [...], quando veio o novo governo [...] Eu não lembro mesmo se o Ministro Cristóvão mencionou o PNE (Participante – Grupo 3, informação verbal)
>
> [...] o Plano Nacional de Educação saiu do radar do MEC quando mudou o governo, quer dizer, nunca foi assim uma prioridade. Não lembro também do Ministro Fernando Haddad falar do Plano Nacional de Educação, do Presidente Lula, também não lembro, quer dizer, era como se o plano nacional não existisse. (Participante – Grupo 3, informação verbal)

O PNE de 2001-2010 era uma política de estado definida para o período de dez anos. Com a mudança de governo, ele precisa ter sua continuidade garantida. Contudo, o que se viu foi o seu abandono, chegando ao fim da vigência com o previsto nas suas metas pouco efetivado. Não obstante, com a aprovação legal, parecia que ele tivesse força o suficiente para dar rumo à política educacional sem que força política e de governança o impedissem. Naturalmente, dentro do rito processual, as adequações, que são normais e legítimas, seriam feitas pelos governos eleitos, algo possível no Estado democrático de direito. Essa perspectiva não e confirmou e antes mesmo do fim da vigência do Plano, muitas avaliações já apontavam razões do seu fracasso. Nesse contexto cabe acrescentar que:

> [...] à margem do plano, o governo FHC tinha uma agenda de prioridades educacionais fortemente focalizadas no ensino fundamental e na avaliação da educação em grande escala, áreas que certamente houve desenvolvimentos expressivos. No entanto, ao fazê-lo descuidou do necessário investimento em outras áreas [...]. Outro fator determinante do fracasso do Plano 2001-2010 foi a falta de previsão e garantia de financiamento, agravado pelos nove vetos presidenciais, incluindo o veto ao investimento de 7% do Produto Interno Bruto em educação. Em consequência, não houve interesse político e social nem possibilidade reais de implementação do plano. (SANDER, 2012, p. 33)

Como se vê mais uma vez não se faz referência à questão da derrubada dos vetos, embora se perceba a vital importância do financiamento à implementação do PNE. Note-se que a partir dos vetos se passaram dez anos, sendo oito do governo sucessor e mesmo assim nenhuma ação significativa foi realizada na perspectiva de se derrubar os referidos vetos que poderia ter mudado, ao menos, parta da realidade do Plano de 2001-2010. Para refletir mais

um pouco sobre contexto avaliativo do PNE, cabe destacar:

> No âmbito da proposição e materialização de políticas federais para a educação nacional, a presente avaliação [ele se refere a uma avaliação do PNE por ele coordenada] identificou alguns pontos a serem objeto de análise mais pormenorizada, destacando-se: a proposição, por parte de alguns órgãos e secretarias do MEC, de programas, projetos e ações que, a despeito de contribuírem para cumprimento de algumas metas, não consideraram o PNE como instrumento basilar de sua política de gestão; superposição de políticas, programas e ações em áreas correlatas, revelando, em alguns casos, a falta de organicidade entre elas. Tal consideração revela a necessidade de maior vinculação entre as políticas e programas quanto à concepção, à gestão e, sobretudo, à relação entre os órgãos e secretarias do MEC, e, destes, com os sistemas de ensino; necessidade de melhor articulação entre o PPA e o PNE, para evoluir no cumprimento das metas e das prioridades políticas previstas para a melhoria da educação nacional; ausência de regulamentação do regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. (DOURADO, 2011, p. 34-35).

À luz desse contexto, pode-se inferir que o PNE de 2001-2010 era um planejamento de longo prazo que contemplava dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros. Pode-se inferir também que o Plano consiste em um conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas, com o fim de alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de dez anos. Para ser implementado, ele precisaria de projetos e organicidades de ações operacionais compreendidas no macro processo de planejamento demandando pelo próprio Plano.

Um Plano para ser implementado necessita de projetos ou programas articulados, sem os quais, dificilmente, alcançam-se os objetivos almejados. Para Cohen (2011, p. 86), "plano é a soma de programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que constituirão, por sua vez, os objetivos gerais do programa". As características conjunturais de planejamento apresentadas pelo autor, de certo modo, podem ser associadas ao contexto daquilo que deveria caracterizar o processo de implementação do PNE 2001-2010. Reforçando esse entendimento registra-se que:

> [...] é forçoso reconhecer que, pelo menos de um ponto de vista sociológico, a reforma educativa [...] não pode ser perspectivada como um artefato, como um simples *corpus* jurídico-normativo preciso, localizado no tempo, definitivo nos seus contornos formais ou morfológicos. (LIMA, 2001, p. 140)

Nessa perspectiva, o plano em discussão, embora materializado dentro de certo *corpus*

jurídico administrativo, apresentava-se como um instrumento capaz de promover e/ou orientar reformas processual de acordo com as realidades apresentadas, não se caracterizava, portanto, como um instrumento inflexível e com contornos formais definitivos. Dentre outros, essa afirmação tem amparo quando se verifica, primeiramente, a base legal de constituição do PNE de 2001-2010 e, especificamente, o estabelecido nos primeiros artigos e no Capítulo VI da Lei 10.172, de 2001 que o instituiu. Não obstante, o não cumprimento das metas do Plano pode estar relacionado a vários aspectos. Muitos desses estão abordados nesta pesquisa. Entre eles estão: (i) o nível de cumprimento ou descumprimento dos preceitos legais constituídos; (ii) a questão do financiamento – especialmente os vetos às metas orçamentárias e a não derrubada deles no processo; (iii) a falta de planejamento; (iv) a não assunção como Plano de Estado; (v) a falta de avaliação e monitoramento adequados às ações; (vi) as disputas e as arenas políticas partidárias; (vii) os cenários da governabilidade; (viii) os limites federativos. Essa problemática foi analisada na perspectiva da compreensão dos fatores que contribuíram no processo de implementação do Plano pesquisado.

Nos dados analisados não foi raro encontrar contradições entre as fontes de pesquisa. A depender da origem, do autor, do momento político, dentre outros aspectos, um mesmo fator tido como influenciador do processo de implementação do PNE é classificado com conotações, significados e sentidos diferentes: ora configurado como potencial inibidor, ora como facilitador do processo. Tal questão também se configurou, de forma significativa, nas falas dos sujeitos no momento das entrevistas. Isso além de demonstrar as diferentes percepções dos sujeitos de acordo com seu entendimento técnico, revelou uma significativa margem de intencionalidade de alguns com relação à questão.

O PNE de 2001- 2010 era factível? Isso não é algo fácil de responder mesmo tendo concluído essa pesquisa. A multiplicidade e complexidade de fatores que cercam o processo de implementação do PNE são dignos de muita atenção e, talvez, ainda carecem de muitas investigações. Não obstante, cabe ressaltar que o texto do Plano aprovado em 2001, dividido em Capítulos e Seções, apresentava uma estrutura organizacional da educação brasileira semelhante em vários aspectos a LDB de 1996. Tal estrutura tinha um olhar macro sobre a problemática da educação nacional.

O Plano de 2001-2010 estabeleceu 295 metas distribuídas pelos dois níveis de ensino e modalidades educacionais. Em tópicos distintos, foram indicados objetivos e metas. O *caput* do art. 1º da Lei nº 10.172/01 estabeleceu que sua duração fosse de 10 (dez) anos. Isso não foi cumprido. A prova mais evidente disso foi o abandono do Plano pelos dois governos que nunca o utilizaram como base de sua política. O surgimento do PDE, os vetos as suas metas

financeiras e a não derrubada dos vetos são exemplos da falta de vontade política as autoridades competentes com o Plano e com a educação brasileira.

O art. 2º da Lei do Plano determinou que estados, Distrito FederaL e Municípios, com base no PNE, elaborassem seus planos correspondentes. Será que a União cumpriu o seu papel no sentido de fazer valer a prerrogativa legal. A resposta também é não, porque o MEC além de ter começado tardiamente o processo de acompanhamento do PNE, interrompeu esse processo dois anos após, em 2007, com o lançamento do seu plano governamental PDE.

O art. 3º da Lei do Plano estabelece: que a União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano, destacando que o Congresso Nacional aprovaria as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções (BRASIL, 2001). É fato que algumas avaliações foram feitas por diversos órgãos da União como: MEC, Inep, CNE, Câmara, todavia, nenhuma se predispôs a cumprir o caráter estabelecido na lei: "corrigir as deficiências e distorções". Ao contrário disso as avaliações, especialmente as realizadas a partir de 2007, apontavam na direção do que proclamava o governo e caracterizaram-se por desqualificar o Plano atribuindo pesos desproporcionais a aspectos secundários e, muitas vezes de pouca importância, como: número de metas e suas dimensões (eram superestimadas (não factíveis), impossível de quantificar, sem foco na qualidade...) nos vetos as metas financeira (sem discutir a derrubada deles). Vozes oficiais entraram em contradição quando analisam o mesmo aspecto da meta do Plano de 2001: ora afirmaram que as metas, majoritariamente, eram quantitativas (Brasil 2007) e ora afirmam que são não quantificáveis.

O art. 4º do Plano estabeleceu que a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do PNE. Esse foi mais um dos preceitos não cumprido, na forma prevista, pela União. Esse projeto chegou a ser pensado no âmbito das atividades da Cafise, foram feitas discussões preliminares para criação desse sistema, tendo uma coordenação nacional articulada com os estados e municípios, porém foi abortado em função da criação do PDE e da extinção da Cafise/Dase.

O art. 5º menciona que os planos plurianuais dos entes federados serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PNE e dos respectivos planos decenais. Foi mais um dispositivo da lei não cumprido. No processo de elaboração dos planos municipais essa prerrogativa tinha forte resistência dos municípios. Isso acontecia porque na aprovação do plano municipal, de acordo com o previsto no PNE deveria se vincular recursos às metas estabelecidas para curto, médio e longo prazo. Por isso, o processo de aprovação de plano requeria muita negociação que se iniciava com uma conferência municipal, normalmente.

O art. 6º estabeleceu que os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deveriam se empenhar na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação. Pelos que se verificou nesse estudo essa também foi mais uma prerrogativa não cumprida pela União e naturalmente pelos demais entes. Talvez esse artigo tenha inspirado o ministro Fernando Haddad nas caravanas do MEC, ocorridas em 2007, para apresentar o PDE em todo o país. O PNE não teve esse privilégio de nenhum dos ministros.

A falta de planejamento que tem relação estreita com a descontinuidade das políticas (incapacidade de continuidade e organicidade da gestão das ações públicas), muito presente no cenário educacional, é uma das mazelas da educação brasileira. A constituição brasileira vigente estabeleceu metas educacionais para serem cumpridas pelo Estado brasileiro e seus entes e agentes constitutivos. Dentre tantas estava aquela que deveria por fim ao analfabetismo e universalização de universalização do Ensino Fundamental. Saviani (2009) salienta que diante do vencimento do prazo estabelecido na CF/88 para o cumprimento de tais metas, o governo (FHC) cria por meio da Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996 o Fundef. Adiante ele esclarece que com esse ato que foi regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, o governo estendeu o prazo para cumprir a meta constitucional para mais dez anos. Não tendo resolvido o problema, criou-se o PNE 2001-2010, este estendeu por mais dez anos, devendo ser cumprida até o fim de 2010. Mais uma vez não se cumpriu com esse novo prazo. Com o fim do fundef, o governo (Lula) cria Fundeb. Originário da Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o referido fundo estendeu prazo para cumprir a meta para mais catorze anos: até 2020. Com o PDE o prazo foi novamente estendido para 2022. "Nesse diapasão, já podemos conjecturar sobre um novo plano, que será lançado em 2022 (sic), prevendo, quem sabe, mais vinte anos pra resolver o mesmo problema" (SAVIANI, 2010, p. 60).

Por fim, vale lembrar que o tratamento adequado de questões de natureza política e de gestão, a capacitação de gestores e a vontade política de se fazer valer o compromisso do Estado brasileiro com a sociedade que o sustenta são fundamentais para concretizar a implementação de um PNE que possibilite (seja possibilitado) e sustente (seja sustentado) um (por) efetivo Sistema Nacional de Educação propiciador da colaboração e articulação entre os entes federativos, com garantia das respectivas autonomias e mediante estabelecimento de condições reais para o cumprimento das prerrogativas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar, no âmbito da União, fatores políticos, econômicos e institucionais que influenciaram a implementação do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010, de maneira articulada às políticas educacionais definidas pelo Ministério da Educação na vigência do Plano. Além disso, investigou-se a implementação desse Plano, tendo como base central as ações dos órgãos responsáveis pelo processo no âmbito da União. Ainda que algumas conclusões tenham sido apresentadas ao longo do trabalho, cabe neste item reiterar algumas delas.

A pesquisa se predispôs a fazer um resgate crítico da produção teórica e outros conhecimentos já produzidos sobre essa problemática. Nesta perspectiva, a partir dos referenciais e fontes existentes e que surgiram no seu desenvolvimento, fizeram-se outras reflexões acerca dos possíveis fatores que possam ter influenciado a implementação do Plano. Assim, a pesquisa traz um olhar que almeja contribuir para o entendimento do assunto, de forma a possibilitar ou conduzir a mudanças, acréscimos ou alterações teórico-práticas da forma de compreender o processo de implementação das políticas públicas de natureza do PNE aqui configurado.

Para tanto, suscitou discussões do objeto pesquisado contextualizando as ideias de diversos autores, sujeitos de pesquisa e documentos. Esse processo ajudou nas análises configuradas nas diversas etapas do estudo. Pretendeu-se, à luz das lições evidenciadas, conhecer um pouco mais dos fatores que interferiram no processo de implementação do PNE visando contribuir com o processo das políticas educacionais.

Em todo o desenvolvimento, o estudo teve uma aproximação com a perspectiva do método crítico dialético como auxiliador na condução da pesquisa. Esse método tem como postulado a relação entre sujeito e objeto, tendo em vista que ambos estão historicamente situados nos contextos. Além desse procedimento metódico, um conjunto articulado de ações contribuiu e possibilitou condições para a realização de uma investigação ordenada, dentro de certas regras ou princípios, que levaram a uma compreensão mais objetiva da configuração dos fatores que, no âmbito da União, influenciaram a implementação do PNE 2001-2010.

O peso atribuído, por algumas fontes, à influência do sistema federativo brasileiro no processo de implementação do PNE não se confirmou diante das falas dos sujeitos pesquisados. Por outro lado, destaca-se que alguns elementos não vinculados às principais pesquisas oficiais resultaram como tendo importância significativa no processo. São estes os fatores diretamente vinculados às decisões e ações eminentemente políticas da governança

(governantes), como foi o caso dos vetos às metas financeiras, da não derrubada dos vetos, da criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), da extinção do Dase e das suas coordenações gerais e programas (após o lançamento do PDE), entre outros revelados no Capítulo 4.

A pesquisa ratifica o argumento de que, de certo modo, as condições políticas, jurídicas e econômicas basilares do Brasil – necessárias à implementação de um Plano Nacional de Educação da magnitude do que foi o Plano de 2001-2010, durante as suas fases de discussão, elaboração, aprovação e execução – estavam asseguradas, ainda que implicações naturais desse campo de disputa tenham ocorrido e exercido influência nas questões que incidem sobre o processo.

Nesse aspecto, os princípios preceituados na CF/88, LDB/96 e na Lei nº 10.172/01 (bases de sustentação do PNE), relacionados à execução do Plano, em especial, se mantiveram e ancoraram esse referido instrumento do ponto de vista jurídico durante toda sua vigência. Assim, os órgãos e agentes responsáveis pela implementação do PNE tinham margem para agir na direção do cumprimento das metas e dos objetivos previstos no Plano. O prescrito no art. 3º da lei que criou o PNE é um bom indicador para elucidar essa questão.

Quando se verificam as prerrogativas dos artigos que introduzem o PNE, percebe-se que muito do que foi ordenado não foi obedecido pelos entes e agentes da órbita federal, que tinham obrigação tanto de fazer quanto de zelar pelo cumprimento. Pelo que se constatou, a nociva prática de descumprir preceito legal no Brasil configurou-se também no PNE discutido. Para Kipnis (2012, p. 97), "ao se conseguir inserir na lei as ideias defendidas, não existe ainda a passagem efetiva para o acompanhamento e garantia de sua implementação". Isso reforça a crença de que as decisões dos governantes afetam profundamente o curso das políticas. Naturalmente, isso ganha força em um país não afeito ao planejamento das políticas públicas, em especial da educação. Referindo-se a essa questão, um sujeito da pesquisa assim se manifestou: "[...] falta, vamos dizer assim, de prática ou de cultura de planejamento que o Brasil tem" (Participante – Grupo 1, informação verbal).

As defasagens sociopolíticas e administrativas do conjunto das relações presentes no processo de implementação do Plano pesam e impõem limites ao processo. Isso não significa atribuir às referidas questões e à estrutura formal do PNE de 2001-2010 a carga de responsabilidade que lhe são atribuídas pelo fracasso da implementação do Plano como apontam algumas fontes, sobretudo as vozes oficiais. Cabe ressaltar que, no período correspondente à trajetória do PNE em questão, não houve rupturas no ordenamento socioeconômico e político na sociedade brasileira.

Assim, pode-se dizer que não houve, significativamente, elementos ou razões estruturais que requeressem ou impusessem mudança inesperada que desfavorecesse naturalmente o processo de implementação do PNE. Dessa forma, percebe-se que as decisões e os rumos dos governos que gestaram o PNE, especialmente advindas dos governos federais, que tiveram influência na implementação do PNE, conforme demonstrado por essa pesquisa, foram frutos das suas ações livres e conscientes, independentemente do sucesso e insucesso do Plano.

Talvez, a simples tomada de decisão política de assunção efetiva do PNE como política de Estado, condição regimentalmente assegurada no momento da sua aprovação no Congresso Nacional, pudesse ter alterado o seu destino. Esse postulado não pode significar tão somente uma perspectiva otimista do processo, porque havia, de fato, condições reais de avançar em muitos aspectos, considerando o previsto e aquilo que se cumpriu das prerrogativas estabelecidas até o final da vigência do Plano.

Nas competências da União voltadas à implementação do PNE, existiam prerrogativas e meios legais para que esse ente promovesse correções necessárias aos ajustes do PNE, na perspectiva de sua execução. Portanto, não havia impedimento para a União buscar ou induzir os meios necessários de modificar determinadas prerrogativas no sentido de favorecer ou prover o cumprimento das metas. É claro que muitas dessas questões também são afeitas aos demais entes; todavia, a União, de acordo com o expresso na base legal de constituição do PNE, deveria e precisaria ser protagonista do processo. Registra-se que, em áreas e matérias sobre os quais o governo teve interesse, as modificações e criações de dispositivos legais de natureza complexa quanto ao PNE foram realizadas.

Das ações ou omissões dos órgãos ou agentes, independentemente de suas intenções e motivações, emergiram elementos inibidores ou favorecedores da consecução do PNE 2001-2010. Essa abordagem favorece a compreensão da problemática e das questões suscitadas nesta pesquisa. A análise atenta da formulação e da execução das ações desencadeadas nos órgãos da União diretamente responsáveis pela política educacional, sobretudo o MEC, refletida à luz do prescrito na legislação, possibilita enxergar elementos nem sempre visíveis, mas que estão contidos nos conflitantes cenários de políticas públicas que envolveram o processo de implementação do Plano.

Esta pesquisa está longe de esgotar o debate sobre o assunto, por isso faz um chamamento para que se reexaminem as questões políticas, econômicas, institucionais, jurídico-administrativas e operacionais, as quais nortearam as distintas fases do Plano estudado. Somente a partir da análise processual aprofundada – despidas de alguns interesses

–, pode-se compreender objetivamente a influência de determinados fatores na implementação e consecução das suas metas e objetivos.

Na perspectiva da implementação do PNE de 2001-2010, a CF/88, a LDB/96 e a Lei nº 10.172/01, considerando a relevância do Plano para o conjunto da educação do Brasil, estabeleceram alguns mandamentos para diferentes entes e agentes. Assim, a assunção das prerrogativas legais imputadas aos órgãos e agentes públicos, em especial da União, além de ser um dever e obrigação, tem forte relação com o cumprimento ou não das metas estabelecidas.

No cerne desta problemática estão disputas de campos e subcampos educacionais delineados por concepções de educação do eixo público-privado e do papel do Estado que se apresentam com grandes e preocupantes lacunas regulatórias. Essas lacunas são motivadas por fortes interesses, somente possíveis de serem mediados por uma ação proativa e objetiva dos órgãos e agentes competentes da União, naquilo que se pressupõe essencialmente, consubstanciada numa perspectiva de educação pública, laica e com qualidade desejada historicamente.

Neste contexto, é preciso tratar e discutir todas as questões que têm dificultado o avanço e o desenvolvimento da gestão educacional numa perspectiva da qualidade social. Naturalmente, o PNE 2001-2010 sozinho não resolveria esse problema, "mas dá [dava] um passo à frente. Ele pretende ajudar [ajudaria] na superação de comportamentos estanques e, às vezes, antagônicos no planejamento, na definição de recursos, na definição de prioridades políticas" (DIDONET, 2005, p. 14). Como se vê, a implementação do Plano parece ser um passo essencial ao processo educacional.

Na prática, os entraves educacionais – revelados ou não – têm relação direta com as intencionalidades e as ações da governança/governabilidade. Esses agentes, muitas vezes contrários aos interesses da sociedade, implementam as políticas públicas de acordo com interesses particulares ou de grupos hegemônicos que representam e que estão presentes na atual conjuntura da Administração Pública. A não consecução do PNE de 2001-2010 é apenas um dos vários indicativos que atestam os descaminhos dos órgãos e dos governantes diretamente responsáveis pela condução das políticas públicas, no caso específico da área educacional.

Aqui, importa refletir sobre o manifestado por participante do grupo 1: "O Plano Nacional de Educação saiu do radar do MEC quando mudou o governo, quer dizer, nunca foi assim uma prioridade [...] era como se o PNE não existisse" (Participante – Grupo 1, informação verbal). De fato, a pesquisa constatou, no geral, essa realidade.

Na esfera do financiamento, algumas questões são preocupantes: a não aplicação da verba vinculada pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal); a impunidade respaldada pela falta de regulamentação sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); a extrema desigualdade de recursos disponíveis nas três esferas de governo e mesmo entre prefeituras de um mesmo estado.

Entende-se que a efetiva qualidade educacional, via de regra, necessita da aplicação de recursos financeiros; porém, não obstante a essa premissa, o controle e a eficiência de sua aplicação precisam ser uma ação concomitante e/ou consequente do referido ato. Tal perspectiva reafirma a importância do financiamento à consecução da educação, com qualidade social: tida como elemento relevante nos processos de formação humana e para o trabalho, no conjunto da sociedade. Disso tudo depende um rigoroso processo de gestão democrática, tal qual propugnada nas bases de sustentação do PNE e na sua própria lei de criação.

Há evidências do descumprimento do ordenamento do PNE de 2001-2010 pelos entes federados. Neste particular, o Ministério da Educação e os órgãos da União ligados à área educacional tinham o dever e mais condição de fazer cumprir o Plano. No lugar de cumprir seu papel, orientar e induzir os estados e municípios na consecução do PNE, por meio de seus órgãos vinculados ou ligados à implementação do Plano, a União – representada pelo MEC – esvaziou as poucas e já frágeis ações ligadas diretamente à execução do Plano Nacional de Educação.

Assim, em vez de apropriar-se dos diagnósticos já disponíveis e redirecionar metas do plano e ações governamentais, a partir de um planejamento, lançou-se de forma incisiva e vertiginosamente sobre o território brasileiro, especialmente sobre os munícipios – ente mais frágil que compõe o federalismo – para divulgar o PDE: plano de governo lançado, sobretudo, numa perspectiva de dar visibilidade política a um projeto político do governo.

Esse plano, focado na transferência de recurso e na descentralização verticalizada das ações educacionais, tem como instrumento de ação central o Plano de ação articulada – instrumento que na prática se assemelha a um cheque eletrônico. Por esse projeto, o foco é mais no resultado da política que no processo educacional – perspectiva do PNE.

Nas políticas desencadeadas pelo PDE, geralmente as ações são motivadas na perspectiva do imediato, e não na perspectiva de um planejamento que assegurem a continuidade das políticas para longo prazo; foca na política de governo do momento sem a preocupação com o planejamento. A forma de gestão, embora aparentemente tenha aspectos

de gestão democrática, é predominantemente mantenedora da centralização do poder decisório no âmbito do MEC.

Reféns dos recursos, os entes tenderam a aderir, quase que compulsoriamente, à forma de gestão verticalizada do ministério. Não assinar o termo de cooperação significaria não receber cooperação técnica/financeira (verbas não vinculadas) do ministério. Na prática, os subsídios financeiros e a ajuda técnica ficaram condicionados à execução das políticas ordenadas a partir do MEC, nem sempre de acordo com a necessidade particular dos entes. Nessa relação, os municípios (sistemas e redes educacionais) tiveram seus projetos político-pedagógicos e de gestão, em geral, alterados pelos novos procedimentos.

Quase tudo ficou vinculado ao plano de ação articulada ao PDE. É de bom-tom afirmar que essa forma mais fácil de transferir verbas e financiar projetos para os municípios tem agradado meios e agentes educacionais, todavia isso requer atenção, tendo em vista que dimensões dos processos educacionais estão visivelmente prejudicadas. Esse viés doutrinador do MEC com intuito de se induzir políticas de educação na perspectiva unilateral do governo pode ampliar os gargalos já existentes nessa área, considerando vários aspectos.

Na história da educação brasileira, são raras as experiências de políticas focadas em um governo (sem perspectiva de estado) que tenha trazido resultados positivos à educação e consequentemente à sociedade. É preciso proporcionar meios permanentes de discussão das questões educacionais numa perspectiva emancipadora e de autonomia. O processo de implementação de Plano idealizado no PNE de 2001 propunha tal desafio, embora tenha sido ofuscado sistematicamente por forças e/ou omissões de governos.

É fato que os entes federativos, considerando os respectivos órgãos, agentes e entidades ligados à educação e até mesmo de outras áreas, empreenderam esforços na elaboração e na aprovação do PNE de 2001-2010, processos iniciados no final do século passado. Entretanto, quanto a sua implementação, não se vislumbram os mesmos esforços, embora tenham ocorrido alguns momentos ou ações pontuais.

Tendo como base os órgãos da União diretamente responsáveis pelo processo, a pesquisa trouxe várias evidências de que as ações desencadeadas para implementar o Plano – efetivas ou não – concentraram-se entre 2004-2006, tendo reaparecido somente nas discussões da Conae, a partir de 2009, e por força de cobrança de órgão de controle que foram provocados no sentido de se cobrar responsabilidade do MEC com relação a implementação e acompanhamento do PNE.

No âmbito do MEC, duas questões que refletiram no processo de implementação do Plano de 2001-2010, em dado momento: a primeira são as ações e as interfaces Dase/Cafise,

materializadas pelos seus programas, com as concepções ou práticas de gestão educacional preconizadas à luz do federalismo pós CF/88 e LBD/96; a segunda é a simetria entre essas práticas com àquelas mencionadas ou inferidas em outros referenciais educacionais, consideradas significativas ao processo de implementação de políticas da natureza do PNE

A qualidade da democracia e a gestão democrática, conforme se verifica nos estudos de Sousa e Faria (2004) e Lima (2011), não podem ser confundidas com a simples legitimação de políticas de governo sem participação crítica da sociedade nas fases iniciais dos processos. Elas dependem do grau de envolvimento efetivo da sociedade de várias formas e nos diferentes contextos e têm relação direta com as questões que afetam a qualidade da educação, onde quer que aconteçam seus processos.

É preciso criar as condições necessárias de participação social nas diversas fases em que se consolidam as políticas públicas, em especial a educacional, como na discussão das agendas, formulação, execução, acompanhamento e avaliação. Para tanto, há que se ter qualificação desses agentes para que sejam sujeitos efetivos das ações.

Com o surgimento do PDE, em 2007, no lugar de haver a promoção da implementação do PNE, conforme se proclamou, teve-se um movimento especulativo a respeito do PNE de 2001-2010 divulgados em vários documentos oficiais. Após esse momento, houve um esquecimento generalizado e, somente a partir de 2010-2011, ressurgem debates sobre outros registros acerca do Plano. Algumas questões explicam essa retomada: i) divulgação de dados avaliativos aferindo o "fracasso" – dito por uns – ou o "não cumprimento" – dito por outros – das metas do PNE; ii) fim da vigência do plano; ii) preparação e realização da Conae; e iv) elaboração do PNE 2011-2020 (PL nº 8.035/10).

Entre as críticas mais contundentes desses meios estavam aquelas inerentes as questões dos vetos às metas financeiras impostos pelo Governo FHC antes da promulgação do PNE e aquelas que apontam para o "excessivo" número de metas ou que afirmam que o Plano apresentava muitas metas superestimadas. De forma tímida, em 2011, quando já se sabia do fracasso da implementação do PNE, começaram a surgir algumas críticas à omissão de agentes e órgãos diretamente responsáveis pelas ações de acompanhamento e de avaliação do Plano. Tais críticas se consubstanciaram, sobretudo, nas audiências públicas onde se discutia a proposta do próximo PNE (Projeto de Lei 8035/2010) e na imprensa.

Há quem aponte que o inexpressivo alcance dos objetivos e metas traçadas pela Lei nº 10.172/01 está ligado ao fato de que considerável parte das metas do Plano seria "inatingível", "inexequível" e "superestimada". De acordo com essas fontes, o Estado não contaria com as devidas condições materiais, independentemente da vontade política de seus governantes,

para cumprir com as projeções supostamente utópicas dos idealizadores do plano. Os que defendem esses argumentos afirmam também que a quantidade expressiva do número de metas previstas, associada ao veto financeiro sofrido no momento de sua implementação, inviabilizou o plano. Há quem associe de forma mais veemente a não consecução do PNE às questões federativas. Nesse aspecto, talvez algumas avaliações de relevantes pesquisadores educacionais, como Cury (2010), Aguiar (2010) e Brasil (2007), tenham, de alguma forma, contribuído para a defesa deste postulado.

Na mesma medida, há aqueles que discordam das argumentações apresentadas anteriormente. Atestam que, se tais argumentos fossem verdadeiros, seria um atestado da incapacidade e ineficiência do Estado vigente (entendidos governantes e governabilidade) e seus agentes. Essa corrente usa como fundamento de refutação as bases legais do próprio plano, que apresentava uma série de procedimentos não obedecidos e as outras condições materiais disponíveis para promover a implementação do PNE e utilizadas para se implementar outras políticas de interesse do governo. Note-se que ele teve dez anos de vigência e previa a correção de deficiências e distorções mediante acompanhamento e avaliações periódicas.

Pelo que ficou demonstrado, pouco interessou aos governantes o fato de esse PNE ter sido o primeiro da história da educação brasileira proposto em forma de Projeto de Lei (PL), com aprovação em lei específica pelo Congresso Nacional. Pouco importou também ele ter tido âncora na Constituição Federal de 1988, conforme preceituou o art. 214. De forma semelhante, pouca importância foi dada aos mandamentos dos artigos 9º e 87 da Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A desobediência às prescrições da Lei nº 10.172/01, que instituiu o PNE, além de outros ordenamentos que fazem menção ao processo de implementação do questionado Plano, não parece ter sido considerada.

A rigor, o alcance do propósito desta pesquisa não foi tarefa fácil. Para alcançá-lo, foi preciso buscar o reconhecimento do fato na sua real significação e contexto. Evitou-se a exploração e superexposição de alguns aspectos, ou o esquecimento e subestimação de outros. Nesse contexto, pontua algumas desatenções em muitas avaliações do PNE, inclusive oficialmente e respaldadas por pesquisadores experientes. Esse acontecimento, no lugar de contribuir com o processo educacional, tende a mascarar fatos e causar distorções da realidade, com prejuízo a possíveis avanços, perspectivas e planejamento das políticas educacionais.

Não resta qualquer dúvida que, para a consecução das perspectivas e horizontes sinalizados no conjunto do PNE, este precisaria contar com a ação efetiva dos entes, dos

órgãos públicos, dos dirigentes e dos agentes responsáveis diretamente pela sua implementação. Os seus preceitos ordenadores, sobretudo os artigos 1º ao 6º da Lei nº 10.172/01, e ainda os dispositivos anunciados no Capítulo VI da referida lei, que trata do acompanhamento e da avaliação do Plano, são bons indicadores de tais propósitos.

Nesse sentido, tendo por base que os entes, órgãos, dirigentes e agentes públicos tinham responsabilidades com relação a implementação do PNE de 2001, as abordagens e as análises desta pesquisa, em razão do proposto nos seus objetivos, tiveram foco especial no âmbito da União considerando seus órgãos e agentes ligados diretamente ao processo. Em tal condição, o Poder Executivo Federal, sobretudo o MEC, foi o órgão mais focado. No legislativo, as Comissões de Educação da Câmara e do Senado foram os alvos. Em alguns momentos, o estudo considerou o Judiciário devido seu importante papel na sociedade; não houve, porém, centralização do estudo nesse poder.

O PNE "foi solenemente ignorado" (SAVIANI, 2007, p. 14) ou o "fracasso do plano recém-terminado" (CURY, 2011, p. 8) são exemplos de expressões que marcam muitas avaliações acerca do Plano. Nesse contexto, registra-se que entre os sujeitos pesquisados surgiram expressões semelhantes: "foi abandonado", "pouco lembrado", "não considerado", "não assumido", "não utilizado", "esquecido", "remetido para segundo plano". O que se espera é que a história da educação do país, em registros futuros, retire das suas páginas expressões dessa natureza, quando fizerem menções às trajetórias dos próximos planos.

Os aspectos debatidos nesta pesquisa evidenciam existência de fatores diversos que influenciaram a implementação do PNE. Nessa linha, o estudo reconhece que há outras causas, além das aparentes, que contribuíram para o destino do Plano. Resultou claro, nas expressões de muitos sujeitos e na literatura pesquisada, que sem a adoção de mecanismos que corrijam ou inibam certas práticas da Administração Pública, de forma sistêmica, ainda que se corrijam ou se eliminem os principais problemas ou fatores que influenciaram o cumprimento do PNE de 2001, outros surgirão ancorados em desculpas que soam como justificativas para descontinuar uma política, em certos momentos.

Historicamente os governantes, no caso específico desse estudo deve-se destacar FHC e Lula, a prioridade destinada ao PNE se confunde com a prioridade dispensada à Educação no "projeto de Brasil". Assim, diante dos desafios impostos as suas gestões, percebe-se que não tiveram sensibilidade, quiçá competência, para enxergar, efetivamente, a Educação como a primeira prioridade de uma Nação. Na verdade, o postulado de que a educação é prioridade absoluta no Brasil, até o momento, nãoe concretizou e parece distante de acontecer, ao menos na forma integrada, diante do cenário que se apresenta. Enquanto for assim, planos nacionais

serão apresentados e considerados como importantes nos discursos oficiais. No entanto, serão sempre dependentes das posibilidades.

Tivessem agido de forma objetiva e responsável no cumprimento das suas obrigações, diante de eventuais dificuldades emergidas, os órgãos e os agentes públicos envolvidos com o processo de implementação do Plano procurariam promover ações visando solucionar os problemas. Ignorar normas legalmente constituídas e alegar fragilidade do plano (do ponto de vista formal) ou criar subterfúgios para justificar o não cumprimento das metas parece insensatez diante da importância do assunto.

A defesa da necessidade de mudança objetiva na forma de tratamento dispensada pelos governantes e agentes de governança ao PNE – e de certo modo à educação em geral – emergiu como um dos maiores consensos desta pesquisa. Essa tendência foi verificada quando se analisam as expressões majoritárias dos sujeitos de pesquisa e demais registros pesquisados. Uma vez demonstrado que o ato proclamar e desejar a implementação do Plano Nacional de Educação não foi suficiente para garantir sua implementação efetiva, historicamente falando, cabe aos órgãos e agentes públicos envolvidos nesse processo buscar meios adicionais que consolidem essa perspectiva, considerando o papel que a educação de qualidade tem para o conjunto da sociedade e a importância que o PNE tem na concretização desse objeto. Nesse sentido, é preciso fortalecer as práticas de gestão democrática em todos os níveis da federação e nos diversos locais onde a educação se processa, sobretudo nas escolas, nas universidades e nos órgãos onde se faz ou se deveria fazer educação, no sentido amplo.

O processo educacional – na perspectiva do Plano idealizado pelos Pioneiros da Educação Nova e configurado, em grande parte, no PNE de 2001-2010 – precisa continuar por meio da discussão na União, nos estados, nos municípios. O MEC e os órgãos da União devem assumir suas responsabilidades nesses atos de forma mais objetiva e orgânica. Se isso não foi possível até aqui, então é hora de aprender com os erros e rever importantes questões à luz do sistema federativo hoje vigente. Cabe buscar caminhos articulados, com respeito à autonomia dos entes, considerando sua capacidade de gestão dentro de determinados aspectos consignados a partir da gestão democrática propugnada na Constituição de 1988. Assim sendo, importa ouvir a sociedade nas variadas formas de representação social para os graves problemas educacionais e tantos outros decorrentes da falta de efetividade dela. Como que se faz? Não há receita pronta, mas tomar a decisão de fazer as políticas de forma planejada para evitar sobressaltos e alquimias políticas gestadas nos gabinetes, de acordo com as vontades do chefe-mor, é um passo significativo.

Trazer efetividade ao regime de colaboração e à lei de responsabilidade; distribuir melhor os recursos educacionais, dando atenção aos municípios (vincular verbas e dar maior equidade ao financiamento); implementar ações políticas que contemplem os professores, efetivamente; tornar menos díspares as decisões de ordem técnica e política; planejar, monitorar, avaliar constantemente ações, projetos e planos, entre outros aspectos, apresentam-se como questões fundamentais no processo.

Em 2005-2007, o próprio MEC deu exemplo de que é possível trabalhar de forma articulada em um projeto/plano. Também deu exemplo de como tem força para ordenar uma política pensada unilateralmente [equivocada ou não], desconsiderando preceitos de gestão democrática e, de certo modo, interferindo na autonomia de gestão dos entes. Ademais, mostrou que, quando quer, o referido órgão consegue chegar em todo território nacional por meio de suas ações.

Ainda com relação ao processo de implementação do PNE, cabe alertar e/ou recomendar ao poder público e seus agentes responsáveis pelas políticas educacionais, constituídos nas diferentes esferas, que:

- é preciso planejar, monitorar e avaliar adequadamente as políticas de implementação do PNE nas várias etapas – isso aumenta a possibilidade de êxito da ação; sem essas premissas, o caminho e os resultados tendem a ser incertos;
- urge a necessidade de se ter vontade política (espírito público) e de se adotar medidas (soluções técnicas) adequadas ao cumprimento das metas do Plano – o PNE 2001-2010 não foi assumido como Política de Estado por nenhum dos governos federais, mantendo-se o ocorrido historicamente na Educação do Brasil;
- faz-se necessário dispor de recursos financeiros e aplicá-los de forma correta, sob constante controle da sociedade – no plano passado, não houve a aplicação quantiqualitativa dos recursos necessários à consecução das suas metas conforme previsto;
- é fundamental a existência de corpo técnico permanente e eficiente para a continuidade das políticas públicas com qualidade – isso é significativo às políticas de Estado. Durante a vigência do PNE no MEC, o quadro técnico era [ainda segue] insuficiente. O último concurso de Técnico em Assuntos Educacionais (cargo de nível superior da área fim) ocorreu em 2004. Dos que tomaram posse hoje não restam 20%; deste, menos de 10% estão assumindo as atribuições do cargo previstas na Portaria nº 146, de 17 de agosto de 1973, que estabelece suas funções.

O recente avanço na formação não está refletindo no campo prático, uma vez que os servidores são chamados a assumir funções somente administrativas, em grande parte.

- deve-se definir parâmetros e aprovar a Lei de Responsabilidade Educacional – projetos dessa ordem dormem em berço esplêndido no Legislativo Federal;
- na construção do regime de colaboração (pacto federativo), deve-se considerar que isso não se dá – como pensam alguns – somente com o ato de regulamentação legal pactuadas entre os entes e aprovados em leis, decretos e normas. Essa etapa, embora importante, está mais associada aos entes, e menos aos agentes. Portanto, representa somente parte do processo;
- o verdadeiro regime de colaboração é construído mediante determinadas e permanentes práticas de gestão democrática construídas coletivamente nos locais e pelos agentes que fazem/deveriam/precisam fazer a educação;
- os trabalhos desenvolvidos pelo Dase/Cafise por meio do Programa de Acompanhamento do PNE e Planos Decenais trouxeram muitas lições e aprendizados ao MEC, apesar de pouco incentivo do órgão e do abandono que teve com o lançamento do PDE.
- traduz-se em equívoco induzir/orientar a elaboração de planos decenais (estaduais/distritais e municipais) considerando somente aspectos quantitativos ou tendo como pressuposto a mera transferência de recursos para a infraestrutura, desconsiderando as realidades locais e as importantes dimensões que envolvem o processo de implementação efetiva de uma política tal qual se constitui o PNE;
- o quantitativo de metas de um PNE precisa refletir as necessidades prementes da educação de seu tempo tendo foco nos aspectos qualitativos, e não somente representar ou atender prerrogativas ligadas à escassez de recurso (a mais utilizada); a facilidade de controlar a execução pelos entes e agentes (justificativa dada pelas vozes oficiais ao novo Plano); a facilidade de controle social (fácil percepção e memorização das metas pela sociedade);
- a gestão e o financiamento da educação precisam se sustentar em políticas que levem em conta no âmbito nacional e o local no quadro de desigualdades socioeconômicas e, na mesma medida, o cenário de heterogeneidade cultural existente. Embora a União (MEC) e os estados apresentem maiores condições materiais de indução dos processos, esses se materializam nos municípios e nas

> escolas; portanto esses entes não devem ser considerados meramente como executares das vontades/decisões dos entes federal e estadual, mas como partícipe do processo em todas suas fases e de forma efetiva.

Antes de finalizar, sem desconsiderar os estudos realizados acerca desse PNE, cabe frisar que o recorte dado a este trabalho, e consequentemente suas abordagens, trouxe outro olhar sobre os olhares já existentes dessa complexa temática. Essa investigação procurou aprofundar, de forma mais específica, em algumas questões pouco exploradas em pesquisas anteriores, mas que, certamente, tiveram significação no processo de implementação do PNE discutido. Reafirma-se que este estudo não pretendeu esgotar a matéria estudada, pois teve o propósito de provocar reflexões e acréscimos, tanto nos estudos já realizados como naqueles que estão por vir.

À luz dos resultados apresentados pode-se dizer que esta pesquisa reforça o postulado de que a implementação do Plano Nacional de Educação de 2001-2010 situa-se no linear das ações políticas, jurídico-administrativas e operacionais do Estado e dos governos compreendidas na sua trajetória, logo grande parte do processo de implementação foi influenciada pelos interesses/vontades/decisões de governo e de governança (dizem agir em nome da governabilidade) que, muitas vezes, não consideram as necessidades educacionais do país do determinado momento. Essas e outras questões foram refletidas ao logo desse estudo que se consubstanciou por meio de análises contextualizadas dos principais fatos que nortearam a trajetória do Plano, considerando em todo processo analítico as diversas perspectivas literárias e percepções dos sujeitos pesquisados, dentre outros aspectos.

Acreditando-se que a conquista da qualidade da educação é precedida pelo melhoramento dos processos de execução de políticas públicas, e que ao compreender melhor tais processos se avança nesse propósito, espera-se, agora, com a materialização deste trabalho, proporcionar reflexões e possíveis acréscimos às agendas da educação.

Este estudo foi concebido sob o signo que a compreensão da implementação de um PNE, concebido como planejamento de longo prazo, tal qual o Plano de 2001-2010, considerado todos os seus processos constitutivos, apresenta-se como instrumento potencialmente capaz de assegurar a continuidade das políticas públicas de educação, com a qualidade desejada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, P. R.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2010: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, 2010.

ALVES. M. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. In: GUIMARÃE-IOSIF, R. (Org.). **Política e governança educacional:** contradições e desafios na promoção da cidadania. Brasília: Universa/Liber Livro, 2012. p. 131-143.

AMARAL, N. C. Financiamento da Educação Básica e o PNE 2011 a 2020. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 123-141, jan./jun. 2010.

AMORIM, M. O detetive e o pesquisador. **Documenta**, Brasília, v. 6, n. 8, p. 127-141, 1997.

ANDERSON, W. **Dicionário de Ciências Sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

ANDRADE, M. A. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 3. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1998.

ANDRÉ, M. E. A. Técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa: oposição ou convergência? **Cadernos CERU**, v. 3, p. 161-165, 1991.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO (ABE). **Histórico**. Rio de Janeiro: ABE, 2004. Disponível em: <http://www.abe.org.br>. Acesso em: 10 nov. 2012.

AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, João Gualberto Carvalho et al. **Estrutura e funcionamento da educação básica**: leituras. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 102-123.

_____. Cultura escolar brasileira. **Revista USP**, n. 8, p. 65-69, jan./fev. 1991.

_____. **Uma ideia de pesquisa educacional**. São Paulo: EDUSP, 1993.

AZEVEDO, F. A. **Cultura brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2004.

BARRETO, E. S. S. O ensino fundamental na política nacional de educação: alguns aportes. **Em Aberto**, Brasília, v. 7, n. 38, p. 12-21, abr./jun. 1988.

BARTLE, Phil. **O que é monitoramento e avaliação? Definição e objetivo**. [S.I.]: Cec, 2007. Disponível em: <http://cec.vcn.bc.ca/mpfc/modules/mon-whtp.htm>. Acesso em: 10 nov. 2012.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BITTENCOURT, M. C. F. Os problemas educacionais na Assembléia Nacional Constituinte de 1934. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 12, n. 1/2, p. 235-260, jan./dez. 1986.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. Características da investigação qualitativa. In: _____ **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994. p. 47-51.

BORDIGNON, G. **Conselhos de Educação até 1961**: relatório de pesquisa. Brasília: UnB, 2005.

BORON, A. Teoria política marxista ou teoria marxista da política. In: BORON, A. A; AMADEO, J.; GONZÁLEZ, S. (Org.). **A teoria marxista hoje**: problemas e perspectivas. 1. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006. p. 167-181.

BOSI, Alfredo. A educação e a cultura nas Constituições brasileiras. In:_____. **Cultura brasileira: temas e situações**. São Paulo: Ática, 1987. p. 208-218.

BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRANDÃO, C. F. **PNE passo a passo, (Lei n. 10.172/2001)**: discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. São Paulo, SP: Avercamp, 2006.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte de 1934. Anais... Brasília: Câmara dos Deputados, 1935. v. I - XX. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 25 jan.2013.

_____. Assembleia Nacional Constituinte de 1934. Diários... Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933-1936. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil – CF/1988**: Texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas n. 1/92, n. 1 a 6/94 e 66/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010a. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1366/constituicao_federal_33ed.pdf?sequence=15>. Acesso em: 16 mar. 2012.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961: estabelece as Diretrizes da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 27 dez. 1961, retificado em 28 dez. 1961.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 abr. 2012.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 26 dez. 1996.

_____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, DF, 7 fev. 2006.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10. jan. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 12 jul. 2010.

_____. _____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro, de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 13 de set. 1996.

_____. **Decreto-lei n. 19.850, de 11 de abril de 1931**. Brasília: Senado Federal, 2006a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37246>. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. **O que é o Plano Decenal de Educação para todos (1993-2003)**. Brasília: [s/n], 1993. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2011.

_____. **Plano Decenal de Educação para todos (1993-2003)**. Brasília: MEC/Unesco, 1993.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 12 jun. 2012.

_____. **Avaliação técnica do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/plano-nacional-de-educacao/historico>. Acesso em: 12 jun. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes**. Brasília: MEC, 2006b.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de Diagnósticos Regional**. Brasília: MEC, 2006c. Versão preliminar.

_____. Ministério da Educação. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação (PME)**. 2. ed. Brasília: MEC, 2007a. Mimeografado.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: MEC,

2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>. Acesso em: 12 jun. 2012.

_____. **Política de democratização e qualificação da gestão da Educação Básica e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino**: balanço da gestão 2007-2008/DFIGE. Brasília: [s.n], 2008.

_____. Conferência Nacional de Educação (CONAE). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília: MEC, 2010b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae>. Acesso em: 12 jul. 2010.

_____. **Avaliação do PNE 2004-2006**: avaliação do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2011a.

_____. **O Legislativo e a sociedade construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2011b.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. **Relatório de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação**: MEC/SEB/Dase/Cafise, 2006.

_____. **Relatório de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação**: MEC/SEB/Dase/Cafise, 2007a.

_____. **Relatório dos seminários de acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais correspondentes**. Brasília: MEC/INEP/SEB/Dase/cafise, v. IV. 2007b.

_____. Conselho Nacional de Educação – CNE. **Ata de julgamento da proposta de preço e classificação final**: processo nº 23036.000208/2005-30. Brasília: Inep, jun. 2005.

CABRAL NETO, A. **Política Educacional no projeto nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal: Editora da UFRN, 1997.

CARREIRA, Denise; PINTO, Marcelino Resende. **Custo aluno qualidade inicial**: rumo à educação de qualidade no Brasil. Brasília: Global, 2007.

CHEPTULIN, A. **A dialética materialista**: categorias e leis da dialética. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e a questão teórico-metodológica das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 130-155.

CLEMENTE, F. **Pesquisa qualitativa, exploratória e fenomenológica**: alguns conceitos básicos. [S.I: s.n], 2007. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-

se/artigos/pesquisa-qualitativa-exploratoria-e-fenomenologica-alguns-conceitos basicos/14316/>. Acesso em: 17 abr. 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

COLLIS, J.; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONED II. PNE – Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. In: Revista Universidade e Sociedade. Belo Horizonte, 1997.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS – PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1., 1994, Brasília. **Anais...** Brasília: MEC/UNESCO, 1994.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, Brasília, n. 104, p. 162-180, jul. 1998.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. Carapeto. **Política pública e gestão da educação**. 2. ed. Brasília: Liber Libro, p. 2006.

_____. Educação igualitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **O Conselho Nacional de Educação (1931-1961):** memória e funções. [S.I.: s.n.], 2009a. Relatório de Pesquisa.

_____. **O Conselho Nacional de Educação (1931-1961)**: memória e funções. Brasília: [s.n.], 2009b. Relatório Técnico.

_____. **Por um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo: Moderna, 2010.

DALLABRIDA, N. Educação Básica: Os resultados preocupantes do SAEB. **Jornal Educação**, ago. 2007. Disponível em: <http://www.jornaldaeducacao.inf.br/ index.php?option=com_content&task=view&id=108#>. Acesso em: 14 Out. 2013

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação – pne**. 3. ed. Brasília; Liber Livro, 2006.

_____. **Os Vetos ao PNE porque devem cair.** Brasília, 2001. Relatório Técnico

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do

protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 21-50.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

_____. Plano Nacional da Educação como Política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: _____. **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Brasília: UFG, 2011. p. 17-59.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil, 1964 / 1992. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 8, p. 13-238, jun.1997.

FÁVERO, O. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: contrapontos. In: _____. **A educação nas constituintes brasileiras**: 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 241-253.

FERNANDES, R; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. **Educação básica no Brasil**: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERREIRA, E. B. Políticas educativas no Brasil no tempo da crise. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Crise da escola e políticas educacionais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 253-270.

FIGUEIRA, Divalte Garcia. **História**: novo Ensino Médio. São Paulo: Ática, 2001.

FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimento brasileiro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 40, nov. 1994.

FONSECA, M. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: FONSECA, M.; VEIGA, I. P. A. (Org.). **As dimensões do projeto político-pedagógico**. São Paulo: Papirus, 2001. p. 13-44.

FONSECA, M.; TOSCHI, M.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). **Escolas gerenciais**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2008.

FREITAS, A. A.; SPINOLA, A. T. A educação brasileira e o Plano Nacional de Educação. In: RONCA, A. C. C.; RAMOS, M. N. **Da conae ao PNE 2011-2020**. São Paulo: Moderna, 2010.

FREITAS, M. T. A. Vygotsky e Bakhtin. **Psicologia e educação**: um intertexto. São Paulo: Ática, 1994.

_____. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 20-39, jul. 2002.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1991.

GADOTTI, M. **Concepção dialética da educação:** um estudo introdutório. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1984.

_____. **Pedagogia da Terra**. São Paulo: Peirópolis, 2000.

GALVÃO, A. et al. Desafios da política e governança educacional na promoção da cidadania no Brasil. In: GUIMARÃE-IOSIF, R. (Org.). **Política e governança educacional:** contradições e desafios na promoção da cidadania. Brasília: Universa/Liber Livro, 2012. p. 255-275.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em Educação**: Métodos e Espistemologias. Chapecó: Argos, 2008.

GASKEL, G. Entrevistas individuais e globais. In: BAUER, M. W.; GASKEL, G. (Coord.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 64-89.

GATTI, B. A. Algumas considerações sobre procedimentos metodológicos nas pesquisas educacionais. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, v. 1, p. 63-79, dez. 1999.

_____. Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa**: FGV, Rio de Janeiro, n. 113, p. 65-81, jul. 2001.

_____. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Plano, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Alfredo M. et al. A Educação Básica e o novo Plano Nacional de Educação. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Brasília: UFG, 2011. p. 69-103.

GOMES, C. A. **Fundamentos de uma lei de responsabilidade educacional**. Brasília: UNESCO, 2008. Série debates X. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/ images/0016/001618/161897por.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2012.

GONÇALVES, M. G. M. Fundamentos metodológicos da psicologia sócio-histórica. In: BOCK, A. M. B. et al. (Org.). **Psicologia sócio-histórica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOVEIA, A. B; SOUZA, A. R. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE ao novo PNE. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 789-808, jul./set. 2010.

GUIMARÃE-IOSIF, R; SANTOS, V. S. A governança contemporânea na educação superior

brasileira: atores, disputas e desafios. In: GUIMARÃE-IOSIF, R. (Org.). **Política e governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadani**a. Brasília: Universa/Liber Livro, 2012.

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

_____. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil et al. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

_____. Constituinte de 1934: comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras**: 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 139-152.

HENRY, M. et al. **The OECD, globalization and education policy**. Amesterdam: Pergamon; Elsevier Science, 2001.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 1, p. 36-63, jan./jun. 2011a.

_____. Planejamento, avaliação e monitoramento. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, n. 1, jan./jun. 2011b.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciência:** um tratamento conceitual. São Paulo: E. P. U, 1980.

KIPNIS, B. Universidade e política de educação básica no marco do Plano Nacional de Educação – PNE 2011-2020. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, A. M. (Org.). **Universidade e educação básica:** política e articulações possíveis. Brasília: Liber Livro, 2012, p. 94-145.

_____. **Elementos de pesquisa e a prática do professor**. Brasília, DF: UnB, 2005.

KOPNIN, P. V. **A dialética como lógica e teoria do conhecimento**. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KRAPÍVINE, V. **O que é materialismo dialético**. Moscou: Livraria Progresso, 1986.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

KUENZER, A. Z. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho:** perspectivas de final de século. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 55-75.

LIBANEO, J. C.; OLIVEIRA, J.F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa:** uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2001.

LÜCK, H. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. São Paulo: Positivo, 2008.

_____. **Planejamento em orientação educacional**. 17. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 65, n. 150, mai./ago. 1984, p. 407-425.

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MARTINS, P. S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MARTINS, L. Estado capitalista e burocracia no Brasil: 1964-1984. São Paulo: Cortez, 1992.

MARX, Karl. O método da economia política. In: _____. **Para a crítica da economia política**. Trad. de José Arthur Giannotti e Edgar Malagodi. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

_____.Terceiro manuscrito. In: _____. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

_____. **A ideologia alemã**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MATTOS, M. J. **Reformas, mudanças e inovações educacionais e o papel do estado**: dilemas para melhoria da qualidade de ensino. São Paulo: DOXO, 2006. v. 1 e 2.

MAYNTZ, R. Nuevos desafios de la teoria de la gobernanza. In: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **La gobernanza hoy:** 10 textos de referência: Madrid: INAP, 2005. Disponível em: <http://www.inap.map.es/ES/Est_Pub/>. Acesso em: 14 nov. 2013.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil.** 1972. 348f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

_____. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Feusp, 1981.

_____. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes,

1996.

_____. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORDUHOWIEZ, A.; ARANGO, A. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, P. R.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

O`DONNELL, G. Acerca del Estado em América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. In: PNUD. **La democracia em América Latina: hacia uma democracia de ciudadanos y ciudadanas; contribuciones para el debate**. Rio de Janeiro: PNUD/Centro Edelstein de Pesquisa Sociais, 2004. Disponível em: <http:www.centroedelstein.org.br/acercadelestado.pdf>. Acesso em: 16 novembro 2013.

OLIVEIRA, M. K. Três questões sobre desenvolvimento conceitual. In: OLIVEIRA, M. B. (Org.). **Investigações cognitivas**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

OLIVEIRA, Portela Romualdo; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PÁDUA, E. Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. Campinas, SP: Papirus, 2004.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. v. 1.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 7. ed, 2006. p. 237-270.

PEREIRA, L. H. Análise de conteúdo: um *approach* do social. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 87-114, 1998.

PICHARDO, A. **Planificación y programación social**: bases para el diagnóstico y la formulacion de programas y proyectos sociais. San José: Editorial de la Universidade de Costa Rica, 1985.

PINTO, J. M. R.; CARRERA, Denise. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 29, n. 4, ago. 1995. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0034 89101995000400010&script=sci_arttext&tlng=>. Acesso em: 10 maio 2012.

RIZVI, F.; LINGARD, B. **Globalizing Education Poly**. London: Routledge, 2010.

ROCHA, M. B.M. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras.** 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 119-138.

_____. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

ROMANELLI, A.D.O. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

_____. **História da Educação no Brasil 1930/1973.** 20. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. **História da educação no Brasil**. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

ROSSMAN, G. B.; RALLIS, S. F. **Learning in the field**: an introduction to qualitative research. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

SANDER, B. Políticas de Educação Básica no marco do Plano Nacional de Educação. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, A. M. (Org.). **Universidade e educação básica:** política e articulações possíveis. Brasília: UnB/Liber Livro, 2012. p. 29-46.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. 2. ed. rev. e amp. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): análise do projeto do MEC. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

_____. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: QUEIROZ, A. C; GOMES, L. **Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep/MEC, 2009.

_____. Gestão Federativa da Educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). **Políticas Públicas de Educação na América Latina:** lições aprendidas e desafios. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L.; DURLI, Z. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. **Avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro: Ensaio/Fundação Cesgranrio, n. 75, v. 20, abr. /jun., p. 300-323, 2012.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena M. Bousquet; COSTA, Vanda M. Ribeiro.

Tempos de Capanema. 2. ed. São Paulo: USP, 1984. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema/capit2.htm#_1_2>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SHULTZ, L. Governança global, neocolonialismo e respostas democráticas para políticas educacionais. In: GUIMARÃES-Iosif (Org.). **Política e Governança Educacional:** contribuições e desafios na promoção da cidadania. Brasília, DF: Universa/Liber Livro, 2012. p. 25-40.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e consentimento:** a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

_____. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico de escola pública brasileira. **CEDES**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez. 2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 18 de dez. de 2009.

SILVA, Maria Abadia da. Agência, instituições e organizações internacionais atuam nas decisões de políticas para educação básica pública? In: GUIMARÃES-Iosif (Org.). **Política e Governança Educacional:** contribuições e desafios na promoção da cidadania. Brasília, DF: Universa/ Liber Livro, 2012. p. 41-67.

SOBRINHO, J. **Reflexões sobre os planos decenais municipais de educação**. São Paulo: Vozes, 1994.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. O Manifesto dos pioneiros da educação nova, de 1932. In: Documenta, n. 3. **A (re)construção da educação no Brasil**. São Paulo: SBPC p. 27-50, 1995.

SOUSA J. V. Avaliação e regulação na educação brasileira: concepção, natureza e finalidades. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, A. M. (Org.). **Universidade e educação básica:** política e articulações possíveis. Brasília: UnB/Liber Livro, 2012. p. 148-170.

SOUSA, L. C. M. **A autonomia da escola pública**: um complexo movimento entre a outorga e a construção. 2006. 339 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, 2010.

_____. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar. 2004.

STRAUSS, A; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAVARES, S. M. N. Governança no ensino superior privado. In: COLOMBO, S. S. et. Al. Desafios da gestão universitária contemporânea. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 175-190.

TEIXEIRA, A. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 37, n. 86, p. 59-79, abr./jun. 1962.

TEODORO, A. **A educação em tempos de globalização neoliberal**: os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília: Liber Livro, 2011.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

TURRA, C. M. G. **Planejamento de ensino e avaliações**. Porto Alegre: Sagres, 1982.

VALENTE, I; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 97-108, set. 2002.

VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

APÊNDICE A – Carta de Apresentação

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

Brasília-DF, xxxx abril de 2013.

Ilmo(a) Senhor(a)_____

Apresento a V..... Xavier Carvalho de Sousa Neto, estudante regularmente matriculado no Curso de Mestrado Profissional em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília – UnB. Esse estudante está desenvolvendo uma pesquisa que tem o objetivo de analisar, no âmbito da União, elementos políticos, econômicos e institucionais que influenciaram na implementação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), de maneira articulada às políticas educacionais definidas pelo Ministério da Educação, na vigência do Plano.

Em função do objetivo da pesquisa, é necessário que o referido mestrando realize entrevista individual com alguns ..... Sendo V..... um desses ....., solicito sua colaboração no sentido de conceder, aproximadamente, 40 (quarenta) minutos de sua agenda à realização da entrevista. Caso permita, a entrevista será gravada, sendo posteriormente degravada, com o objetivo de formar uma base de dados para futuras análises.

Informo que todo o material coletado será utilizado somente na pesquisa e sua participação não será relacionada com trechos do depoimento, que possam implicar sua identificação. Colocamo-nos à disposição para, ao final do trabalho e dependendo do seu interesse, realizar um encontro para a exposição dos resultados da pesquisa. A participação nessa pesquisa é voluntária e poderá haver a desistência a qualquer momento, não havendo previsão de gastos ou remuneração.

Ressaltando a importância de sua valiosa colaboração para o estudo, agradeço antecipadamente, e me coloco à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

_____

Professor Dr. José Vieira de Sousa – Orientador
e-mail: xxxxx telefone:

APÊNDICE B – Roteiro de análise documental

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

Programa de Pós-Graduação em Educação

PARTE 1: macroprocesso de implementação do PNE 2001/2010 na esfera União

1.1 Bases legais de fundamentação, constituição e norteadora do PNE 2001/2010.

1.2 Competências jurídico-administrativas do MEC, CNE, Comissões de Educação da Câmara e do Senado à implementação do PNE, à guisa da CF (1988), da LDB (1996) e da Lei 10.172 (2001).

1.3 Conjuntura das diretrizes, objetivos, estratégias e metas do PNE 2001/2010.

1.4 Aspectos sociopolíticos e jurídico-administrativos facilitadores e inibidores do processo de implementação do PNE no âmbito da União.

1.5 Questão diagnóstica – avaliação e adequação do processo.

PARTE 2: principais ações realizadas no âmbito da União descritas em relatórios técnicos, audiovisuais e em outros registros de acompanhamento e avaliação do PNE produzidos pelo MEC, bem como pelas Comissões de Educação da Câmara e do Senado e pelo Conselho Nacional de Educação acerca do Plano.

PARTE 3: mapeamento das principais ações realizadas no âmbito da União – vista e leitura de dados oficiais: principais relatórios técnicos, audiovisuais e outros registros de acompanhamento e avaliação do PNE produzidos pelo MEC; relatórios produzidos pelas comissões de educação da Câmara e do Senado e pelo CNE, acerca do Plano.

2.1 Natureza, objetivos e significação dos dados produzidos à luz da implementação do PNE na esfera da União.

2.2 Aspectos quantitativos e qualitativos dos dados produzidos no processo de implementação do Plano: análises dos contextos e fatores que influenciaram o processo de produção, sistematização, divulgação, socialização e utilização dos dados e informações produzidos.

APÊNDICE C – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com grupo 1

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

GRUPO 1: membros do Conselho Nacional de Educação (CNE)

I – IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____
Sexo:_____ Faixa etária _____
Órgão de atuação (vigência do PNE 2001-2010): _____
Função exercida: _____Período de atuação: _____
Trajetória acadêmica e/ou política: _____

II – PERGUNTAS

BLOCO 1: processo de discussão, elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010

1.1 Como o Senhor avalia a atuação do Conselho Nacional de Educação (CNE) no processo de elaboração e aprovação do PNE de 2001-2010?

1.2 Qual a sua avaliação sobre os vetos das metas orçamentárias do PNE de 2001, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), considerando a importância delas para a execução do referido Plano?

1.3 Em sua opinião, por que o governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em seus dois mandatos, não propôs a derrubada dos vetos às metas orçamentárias impostos pelo governo antecessor ao PNE?

BLOCO 2: o processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

2.1 Considerando que o PNE era um plano de Estado com vigência até 2011, como o Senhor avalia a coexistência dele com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007?

2.2 Em sua opinião, em que medida os governos FHC e Lula priorizaram o PNE de 2001-2010 como base de suas políticas educacionais?

2.3 Considerando as responsabilidades políticas e jurídico-administrativas do CNE com o PNE, que avaliação o Senhor faz da atuação desse órgão no processo de implementação do Plano de 2001?

BLOCO 3: aspectos inibidores ou facilitadores do processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

3.1 Que fatores influenciaram a implementação e, consequentemente, o cumprimento das metas do PNE 2001-2010?

3.2 Dos fatores destacados pelo Senhor anteriormente, qual(is) mais influenciou(aram) no processo e por quê?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com grupo 2

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

GRUPO 2: membros da Comissões de Educação da Câmara Federal e do Senado

I – IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____
Sexo:_____ Faixa etária_____
Órgão de atuação (vigência do PNE 2001-2010):_____
Função exercida: _____Período de atuação: _____
Trajetória acadêmica e/ou política: _____

II – PERGUNTAS

BLOCO 1: processo de discussão, elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010

1.1 Como o Senhor avalia a atuação do Ministério da Educação (MEC) no processo de elaboração e aprovação do PNE de 2001-2010?

1.2 Qual a sua avaliação sobre os vetos das metas orçamentárias do PNE de 2001, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), considerando a importância delas para a execução do referido Plano?

1.3 Em sua opinião por que o governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em seus dois mandatos, não propôs a derrubada dos vetos às metas orçamentárias impostos pelo governo antecessor ao PNE?

BLOCO 2: o processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

2.1 Considerando que o PNE era um plano de Estado com vigência até 2011, como o Senhor avalia a coexistência dele com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007?

2.2 Em sua opinião, em que medida os governos FHC e Lula priorizaram o PNE de 2001-2010 como base de suas políticas educacionais?

2.3 Considerando as responsabilidades do Poder Legislativo com o PNE 2001, que avaliação o Senhor faz da atuação da Câmara/Senado no processo de implementação desse Plano?

BLOCO 3: aspectos inibidores ou facilitadores do processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

3.1 Que fatores influenciaram a implementação e, consequentemente, o cumprimento das metas do PNE 2001-2010?

3.2 Dos fatores que o Senhor destacou, quais mais influenciaram no processo de implementação do PNE e por quê?

3.3 Qual foi a atitude do Legislativo frente aos vetos às metas orçamentárias do PNE de 2001-2010? Houve apreciação dos vetos durante as três legislaturas da vigência do Plano?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com grupo 3

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

GRUPO 3: dirigentes do núcleo executivo do MEC

I – IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____
Sexo:_____ Faixa etária_____
Órgão de atuação (vigência do PNE 2001-2010):_____
Função exercida: _____Período de atuação: _____
Trajetória acadêmica e/ou política: _____

II – PERGUNTAS

BLOCO 1: processo de discussão, elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010

1.1 Como o Senhor avalia a atuação do Ministério da Educação (MEC) no processo de elaboração e aprovação do PNE de 2001-2010?

1.2 Qual a sua avaliação sobre os vetos das metas orçamentárias do PNE de 2001, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), considerando a importância delas para a execução do referido Plano?

1.3 Em sua opinião, por que o governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em seus dois mandatos, não propôs a derrubada dos vetos às metas orçamentárias impostos pelo governo antecessor ao PNE?

BLOCO 2: processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

2.1 Considerando que o PNE era um plano de Estado com vigência até 2011, como o Senhor avalia a coexistência dele com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007?

2.2 Em sua opinião, em que medida os governos FHC e Lula priorizaram o PNE de 2001-2010 como base de suas políticas educacionais?

2.3 Considerando as responsabilidades políticas, econômicas e jurídico-administrativas do Ministério da Educação com o PNE, que avaliação o Senhor faz da atuação desse órgão visando à execução do Plano de 2001?

BLOCO 3: aspectos inibidores e facilitadores do processo de implementação do Plano na esfera da União

3.1 Que fatores influenciaram a implementação e, consequentemente, o cumprimento das metas do PNE 2001-2010?

3.2 Dos fatores destacados pelo Senhor anteriormente, qual(is) mais influenciou(aram) no processo e por quê?

APÊNDICE F – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com grupo 4

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

GRUPO 4: Técnico em Assuntos Educacionais (TAE) de nível superior do MEC

I – IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____
Sexo:_____ Faixa etária_____
Órgão de atuação (vigência do PNE 2001-2010):_____
Função exercida: _____Período de atuação: _____
Trajetória acadêmica e/ou política: _____

II – PERGUNTAS

BLOCO 1: processo de discussão, elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010

1.1 Como você avalia a participação de Técnicos da área fim do Ministério da Educação no processo de elaboração e acompanhamento do PNE de 2001-2010?

1.2 Como você avalia a sua participação e a do setor onde você estava atuando nesse processo?

BLOCO 2: o processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

2.1 Considerando que o PNE era um plano de Estado com vigência até 2011, como você avalia a coexistência dele com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007?

2.2 Como você avalia as ações educacionais do seu setor com relação às políticas ordenadas pelo PNE, antes e depois do PDE?

2.3 Em sua opinião, em que medida os governos FHC e Lula priorizaram o PNE de 2001-2010 como base de suas políticas educacionais?

2.4 Como você avalia o planejamento do MEC voltados à consecução das metas do PNE de 2001-2010?

BLOCO 3: aspectos inibidores ou facilitadores do processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

3.1 Que fatores no âmbito do MEC influenciaram a implementação e, consequentemente, o cumprimento das metas do PNE 2001-2010?

3.2 Dos fatores destacados por você anteriormente, qual(is) mais influenciou(aram) no processo e por quê?

APÊNDICE G – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com grupo 5

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

GRUPO 5: acadêmicos e dirigentes de associações (pesquisa, sindical, etc.) de fomento à educação de caráter nacional.

I – IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____
Sexo:_____ Faixa etária_____
Órgão de atuação (vigência do PNE 2001-2010):_____
Função exercida: _____Período de atuação: _____
Trajetória acadêmica e/ou política: _____

II – PERGUNTAS

BLOCO 1: processo de discussão, elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010

1.1 Como o Senhor avalia a atuação do Ministério da Educação (MEC) no processo de elaboração e aprovação do PNE de 2001-2010?

1.2 Qual a sua avaliação sobre os vetos das metas orçamentárias do PNE de 2001, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), considerando a importância delas para a execução do referido Plano?

1.3 Em sua opinião, por que o governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em seus dois mandatos, não propôs a derrubada dos vetos às metas orçamentárias impostos pelo governo antecessor ao PNE?

BLOCO 2: o processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

2.1 Considerando que o PNE era um plano de Estado com vigência até 2011, como o Senhor

avalia a coexistência dele com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007?

2.2 Em sua opinião, em que medida os governos FHC e Lula priorizaram o PNE de 2001-2010 como base de suas políticas educacionais?

2.3 Considerando as responsabilidades políticas, econômicas e jurídico-administrativas do Ministério da Educação com o PNE, que avaliação o Senhor faz da atuação desse órgão visando à execução do Plano de 2001?

BLOCO 3: aspectos inibidores ou facilitadores do processo de implementação do PNE 2001-2010 na esfera da União

3.1 Que fatores influenciaram a implementação e, consequentemente, o cumprimento das metas do PNE 2001-2010?

3.2 Dos fatores destacados pelo Senhor anteriormente, qual(is) mais influenciou(aram) no processo e por quê?

APÊNDICE H – Termo de consentimento livre e esclarecido

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

Responsável pela pesquisa: Xavier Carvalho de Sousa Neto**,** matrícula xxxxxx, estudante do curso de Mestrado Profissional em Educação do PPGE/UnB

Eu, _____, abaixo assinado, declaro que fui informado(a), de forma clara e objetiva, acerca da pesquisa de mestrado que se propõe analisar, no âmbito da União, elementos políticos, econômicos e institucionais que influenciaram na implementação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), de maneira articulada às políticas educacionais definidas pelo Ministério da Educação na vigência do Plano.

Afirmo que tenho pleno conhecimento de que, nessa pesquisa, serão realizados os seguintes procedimentos: entrevista semiestruturada e análise de documentos diversos. Estou ciente de que não é obrigatória a minha participação nesse estudo, caso me sinta constrangido (a), antes ou durante a realização do trabalho, e de que os materiais utilizados para a coleta das informações serão destruídos após o registro dos dados. Declaro que tenho ciência de que o pesquisador manterá em caráter confidencial todas as respostas que comprometam a minha privacidade e conhecimento de que, caso solicite, receberei informações atualizadas durante o estudo, ainda que isto possa afetar a minha vontade de continuar dele participando.

Declaro, ainda, que me foi esclarecido que essas informações poderão ser obtidas por intermédio de Xavier Carvalho de Sousa Neto, telefone: (61) 9903-2204 ou *e-mail* xaviernetodf@hotmail.com e que o resultado da pesquisa somente será divulgado com objetivo científico-acadêmico, mantendo-se em sigilo a minha identidade e, se for o caso, meu vínculo institucional. Por fim, afirmo estar ciente de que a minha participação nesse estudo é voluntária e poderei desistir a qualquer momento, não havendo previsão de gastos ou remuneração. E por estar de pleno acordo com os termos ajustados e mencionados neste documento, assinamos o presente instrumento em duas (duas) vias de igual teor e forma, para um só efeito.

Brasília – DF, _____ de junho de 2013.

_____ _____

Interlocutor(a) da pesquisa Xavier Carvalho de Sousa Neto

APÊNDICE I – Termo de consentimento livre esclarecido para gravação de entrevista

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

Programa de Pós-Graduação em Educação

Eu, _____, declaro, para os devidos fins, que aceitei participar da pesquisa de mestrado que tem o objetivo de analisar, no âmbito da União, elementos políticos, econômicos e institucionais que influenciaram na implementação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), de maneira articulada às políticas educacionais definidas pelo Ministério da Educação na vigência do Plano.

Também declaro que autorizo a gravação da entrevista e sua utilização para a pesquisa, desde que minha identidade permaneça resguardada e não seja utilizada em prejuízo da(s) pessoa(s) envolvida(s) e/ou da instituição. Por fim, informo que estou ciente de que a minha participação neste estudo é voluntária e poderei desistir a qualquer momento, não havendo previsão de gastos ou remuneração. Por ser verdade, firmo a presente, assinando o presente instrumento em duas (2) vias de igual teor e forma, para um só efeito.

Brasília – DF, _____ de xxxx de 2013.

ANEXO A – LEI No 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001.

Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Educação, constante do documento anexo, com duração de dez anos.

Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

§ 1º O Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação.

§ 2º A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções.

Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.

Art. 5º 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.

Art. 6º Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação.

Art. 6º-A. É instituído o 'Dia do Plano Nacional de Educação', a ser comemorado, anualmente, em 12 de dezembro. (Incluído pela Lei nº 12.102, de 2009)

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo Renato Souza

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

ÍNDICE

I – INTRODUÇÃO
Histórico 06
Objetivos e Prioridades 07
II – NÍVEIS DE ENSINO
A – EDUCAÇÃO BÁSICA
1. EDUCAÇÃO INFANTIL..... .09
1.1. Diagnóstico .09
1.2. Diretrizes .12
1.3. Objetivos e Metas .14
2 – ENSINO FUNDAMENTAL 17
2.1. Diagnóstico 17
2.2. Diretrizes 20
2.3. Objetivos e Metas 23
3 – ENSINO MÉDIO 24
3.1. Diagnóstico 24
3.2. Diretrizes 27
3.3. Objetivos e Metas 29
B – EDUCAÇÃO SUPERIOR
4 – EDUCAÇÃO SUPERIOR 31
4.1. Diagnóstico 31
4.2. Diretrizes 35
4.3. Objetivos e Metas 37
4.4. Financiamento e Gestão da Educação Superior .39
III – MODALIDADES DE ENSINO
5 – EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS .40
5.1. Diagnóstico .40
5.2. Diretrizes .43
5.3. Objetivos e Metas .44
6 – EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS 46
6.1. Diagnóstico .46

6.2. Diretrizes. 47
6.3. Objetivos e Metas .47
7 – EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL .49
7.1. Diagnóstico .49
7.2. Diretrizes .51
7.3. Objetivos e Metas 51
8 – EDUCAÇÃO ESPECIAL 53
8.1. Diagnóstico .53
8.2. Diretrizes .55
8.3. Objetivos e Metas .56
9 – EDUCAÇÃO INDÍGENA .59
9.1. Diagnóstico .59
9.2. Diretrizes 60
9.3. Objetivos e Metas .61
IV – MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
10 – FORMAÇÃO DOS PROFESSORES E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO ...63
10.1. Diagnóstico ...63
10.2. Diretrizes .. 65
10.3. Objetivos e Metas ...67
V – FINANCIAMENTO E GESTÃO ...70
11.1. Diagnóstico ...70
11.2. Diretrizes ...76
11.3. Objetivos e Metas ...78
11.3.1. Financiamento ...78
11.3.2. Gestão ...80
VI – ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ...81

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 (Matrícula, 25/3/98, no ensino fundamental, por faixa etária e localização). 18
Tabela 2 (Taxa escolarização bruta e líquida - 7 a 14 anos Brasil e Regiões 1991 e 1996) 19
Tabela 3 (Ensino médio – matrícula – Brasil – 1991 e 1998). 25
Tabela 4 (Ensino médio – taxa de abandono e reprovação – 1995 e 1997). 26
Tabela 5 (Ensino médio – taxa de distorção idade-série – 1996-1998). 26

Tabela 6 (Educação básica – matrículas Brasil: 1995-2010). 27
Tabela 7 (Quadro do ensino superior no Brasil – 1998). 31
Tabela 8 (Evolução da matrícula por dependência administrativa – Brasil – 1980-1998). 32
Tabela 9 (Matrícula por dependência administrativa – Brasil e regiões – nível superior/98). 33
Tabela 10 (Índice de crescimento da matrícula por dependência administrativa Brasil 1988-1998). 34
Tabela 11 (IFES – Participação das despesas com aposentadorias e pensões no total de despesas com pessoal e encargos sociais). 34
Tabela 12 (IFES – Relação entre despesas com aposentadorias e pensões e com outros custeios e capital). 35
Tabela 13 (IFES – Despesas com investimentos e inversões financeiras). 35
Tabela 14 (Taxas de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais – Brasil e regiões-1996). 41
Tabela 15 (Escolarização da população – 1996). 41
Tabela 16 (População de 15 anos ou mais de idade por situação de alfabetização – 1997). 42
Tabela 17 (Média de anos de estudo as pessoas de 10 anos ou mais por sexo e cor – 1996). 43
Tabela 18 (Habilitações de nível médio com maior número de concluintes –1988 e 1996) 50
Tabela 19 (Funções docentes – distribuição nacional por nível de formação e níveis escolares em que atuam – 1998). 64
Tabela 20 (Ministério da Educação – Despesa por Fonte). 71
Tabela 21 (Gastos diretos com educação das administrações públicas – 1997). 71
Tabela 22 (Gastos com educação – esferas federativas – 1997). 72
Tabela 23 (Origem das receitas do Fundef – 1998). 72
Tabela 24 (Efeitos financeiros do Fundef nos municípios com gasto abaixo do valor mínimo (R$ 315,00) – 1998. 73
Tabela 25 (Despesas públicas em educação, em relação ao PIB – 1995). 75
Tabela 26 (Programa dinheiro na escola 1995 a 1998 – atendimento). 76

I - INTRODUÇÃO

1. HISTÓRICO

A instalação da República no Brasil e o surgimento das primeiras idéias de um plano que tratasse da educação para todo o território nacional aconteceram simultaneamente. À medida que o quadro social, político e econômico do início deste século se desenhava, a educação começava a se impor como condição fundamental para o desenvolvimento do País. Havia grande preocupação com a instrução, nos seus diversos níveis e modalidades. Nas duas primeiras décadas, as várias reformas educacionais, ajudaram no amadurecimento da percepção coletiva da educação como um problema nacional.

Em 1932, um grupo de educadores, 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira, lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como "Manifesto dos Pioneiros da Educação". Propunham a reconstrução educacional, "de grande alcance e de vastas proporções... um plano com sentido unitário e de bases científicas...". O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934. O art. 150 declarava ser competência da União "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País". Atribuía, em seu art. 152, competência precípua ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, a elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao Governo as medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais bem como a distribuição adequada de fundos especiais".

Todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a idéia de um Plano Nacional de Educação. Havia, subjacente, o consenso de que o plano devia ser fixado por lei. A idéia prosperou e nunca mais foi inteiramente abandonada.

O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Em 1965, sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, uma nova

revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos.

A idéia de uma lei ressurgiu em 1967, novamente proposta pelo Ministério da Educação e Cultura e discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar.

Com a Constituição Federal de 1988, cinqüenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a idéia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade.

Por outro lado, a Lei nº 9.394, de 1996, que "estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional", determina nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que "aprova o Plano Nacional de Educação". A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde sua participação nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação - CONED e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. Na justificação, destaca o Autor a importância desse 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".

Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98, relativa ao projeto de lei que "Institui o Plano Nacional de Educação". Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998. Na Exposição de Motivos destaca o Ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de

acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

Os projetos foram distribuídos às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e de Redação. Na primeira, é Relator, o Deputado Nelson Marchezan.

2. OBJETIVOS E PRIORIDADES

Em síntese, o Plano tem como objetivos:

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

Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais.

1. *Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.* Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna. O processo pedagógico deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas.

2. *Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram*. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade,

considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino. A alfabetização dessa população é entendida no sentido amplo de domínio dos instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve, ainda, a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos e deveres.

3. *Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino* – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior. Está prevista a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade, quer na educação infantil, quer no ensino fundamental, e a gradual extensão do acesso ao ensino médio para todos os jovens que completam o nível anterior, como também para os jovens e adultos que não cursaram os níveis de ensino nas idades próprias. Para as demais séries e para os outros níveis, são definidas metas de ampliação dos percentuais de atendimento da respectiva faixa etária. A ampliação do atendimento, neste plano, significa maior acesso, ou seja, garantia crescente de vagas e, simultaneamente, oportunidade de formação que corresponda às necessidades das diferentes faixas etárias, assim como, nos níveis mais elevados, às necessidades da sociedade, no que se refere a lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais, além das demandas do mercado de trabalho. Faz parte dessa prioridade a garantia de oportunidades de educação profissional complementar à educação básica, que conduza ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia.

4. *Valorização dos profissionais da educação*. Particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores. Faz parte dessa valorização a garantia das condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério.

5. *Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino*, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.

Este Plano Nacional de Educação define por conseguinte:

- as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação;
- as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e
- as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação, nos próximos dez anos.

Tratando-se de metas gerais para o conjunto da Nação, será preciso, como desdobramento, adequação às especificidades locais e definição de estratégias adequadas, à cada circunstância, elaboração de planos estaduais e municipais.

II – NÍVEIS DE ENSINO

A – EDUCAÇÃO BÁSICA

1. EDUCAÇÃO INFANTIL

1.1 Diagnóstico

A educação das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de educação infantil vem crescendo no mundo inteiro e de forma bastante acelerada, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, seja pelos argumentos advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança. Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há "janelas de oportunidade" na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde.

À medida que essa ciência da criança se democratiza, a educação infantil ganha prestígio e interessados em investir nela.

Não são apenas argumentos econômicos que têm levado governos, sociedade e famílias a investirem na atenção às crianças pequenas. Na base dessa questão está o direito ao cuidado e à educação a partir do nascimento. A educação é elemento constitutivo da pessoa e, portanto, deve estar presente desde o momento em que ela nasce, como meio e condição de formação, desenvolvimento, integração social e realização pessoal. Além do direito da criança, a Constituição Federal estabelece o direito dos trabalhadores, pais e responsáveis, à educação

de seus filhos e dependentes de zero a seis anos. Mas o argumento social é o que mais tem pesado na expressão da demanda e no seu atendimento por parte do Poder Público. Ele deriva das condições limitantes das famílias trabalhadoras, monoparentais, nucleares, das de renda familiar insuficiente para prover os meios adequados para o cuidado e educação de seus filhos pequenos e da impossibilidade de a maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece. Considerando que esses fatores continuam presentes, e até mais agudos nesses anos recentes, é de se supor que a educação infantil continuará conquistando espaço no cenário educacional brasileiro como uma necessidade social. Isso, em parte, determinará a prioridade que as crianças das famílias de baixa renda terão na política de expansão da educação infantil. No entanto, é preciso evitar uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida que se democratiza o acesso.

No Brasil, a educação das crianças menores de 7 anos tem uma história de cento e cinqüenta anos. Seu crescimento, no entanto, deu-se principalmente a partir dos anos 70 deste século e foi mais acelerado até 1993. Em 1998, estava presente em 5.320 Municípios, que correspondem a 96,6% do total. A mobilização de organizações da sociedade civil, decisões políticas e programas governamentais têm sido meios eficazes de expansão das matrículas e de aumento da consciência social sobre o direito, a importância e a necessidade da educação infantil.

É preciso analisar separadamente as faixas etárias de 0 a 3 e de 4 a 6 anos, porque foram grupos tratados diferentemente, quer nos objetivos, quer por instituições que atuaram nesse campo, sejam públicas ou privadas. A primeira faixa esteve predominantemente sob a égide da assistência social e tinha uma característica mais assistencial, como cuidados físicos, saúde, alimentação. Atendia principalmente as crianças cujas mães trabalhavam fora de casa. Grande parte era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias, que recebiam apoio financeiro e, em alguns casos, orientação pedagógica de algum órgão público, como a antiga LBA. As estatísticas informavam sobre os atendimentos conveniados, não havendo um levantamento completo de quantas crianças estavam freqüentando algum tipo de instituição nessa faixa etária. Estimativas precárias indicavam, até alguns anos atrás, um número de 1.400.000 crianças atendidas na faixa de 0 a 3 anos. A Sinopse Estatística da Educação Básica reuniu dados de 1998 sobre a creche, indicando um atendimento de 381.804 crianças, em idades que variam de menos de 4 a mais de 9 anos. São dados incompletos, mesmo porque só agora as creches começam a registrar-se nos órgãos de cadastro

educacional. Qualquer número, no entanto, será uma quantidade muito pequena diante da magnitude do segmento populacional de 0 a 3 anos, constituído de 12 milhões de crianças.

A maioria dos ambientes não conta com profissionais qualificados, não desenvolve programa educacional, não dispõe de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados. Mas deve-se registrar, também, que existem creches de boa qualidade, com profissionais com formação e experiência no cuidado e educação de crianças, que desenvolvem proposta pedagógica de alta qualidade educacional. Bons materiais pedagógicos e uma respeitável literatura sobre organização e funcionamento das instituições para esse segmento etário vêm sendo produzidos nos últimos anos no país.

Por determinação da LDB, as creches atenderão crianças de zero a três anos, ficando a faixa de 4 a 6 para a pré-escola, e deverão adotar objetivos educacionais, transformando-se em instituições de educação, segundo as diretrizes curriculares nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação. Essa determinação segue a melhor pedagogia, porque é nessa idade, precisamente, que os estímulos educativos têm maior poder de influência sobre a formação da personalidade e o desenvolvimento da criança. Trata-se de um tempo que não pode estar descurado ou mal orientado. Esse é um dos temas importantes para o PNE.

Para a faixa de 4 a 6 anos, dispomos de dados mais consistentes, coletados pelo sistema nacional de estatísticas educacionais. De uma população de aproximadamente 9,2 milhões de crianças, 4,3 milhões estavam matriculadas em pré-escolas no ano de 1997, equivalendo a 46,7%. Já em 1998, ele caiu para 4,1 milhões e 44%. O atendimento maior se dá nas idades mais próximas da escolarização obrigatória, de sorte que a maioria das crianças de 6 anos já está na pré-escola.

A partir de 1993, as matrículas quase estacionaram no patamar de 4,2 milhões, certamente não por ter alcançado a satisfação da demanda, uma vez que o déficit de atendimento é bastante grande. Considerando o aumento do número de famílias abaixo do nível de pobreza no Brasil, que vem se verificando nos últimos anos, conclui-se que há uma demanda reprimida ou um não-atendimento das necessidades de seus filhos pequenos. O Poder Público será cada vez mais instado a atuar nessa área, o que, aliás, é dever constitucional, determinado pelo art. 208, IV da Constituição Federal.

Observando a distribuição das matrículas entre as esferas públicas e a iniciativa privada, constata-se uma redução acentuada no atendimento por parte dos Estados, uma pequena redução na área particular e um grande aumento na esfera municipal. Em 1987, os Estados atendiam 850 mil e, em 1997, somente 600 mil, baixando sua participação no total de matrículas de 25,9% para 9,6% e as da iniciativa privada, de 34 para 24%. Em 1998, a

retração foi maior ainda: para 396 mil matrículas. Já os Municípios passaram, naquele período, de 1,3 milhão de matrículas para 2,7 milhões, aumentado sua parcela, no conjunto, de 39,2% para 66,3%. Esse fenômeno decorre da expressão e pressão da demanda sobre a esfera de governo (municipal) que está mais próximo às famílias e corresponde à prioridade constitucional de atuação dos Municípios nesse nível, simultaneamente ao ensino fundamental.

A distribuição das matrículas, quanto ao gênero, está equilibrada: feminino, 49,5% e masculino, 50,5%. Esse equilíbrio é uniforme em todas as regiões do País. Diferentemente de outros países e até de preocupações internacionais, em nosso País essa questão não requer correções.

Existiam, em 1998, 78.106 pré-escolas, das quais o Nordeste detém quase metade (47,5%) e o Sudeste, ¼ delas. Em relação a 1987, observa-se o mesmo fenômeno que ocorreu com as matrículas: os Estados se retraíram, e mais acentuadamente a partir de 1994, pois em 1993 detinham 31% dos estabelecimentos e, atualmente, somente 8,8%. Os Municípios passaram de 47,4% para 65,7% e a iniciativa privada, de 22,7% para 25,4%. Em relação ao número de alunos por estabelecimento, é interessante observar que quase metade (45%) atende até 25 alunos, o que caracteriza pequenas unidades pré-escolares de uma sala. Com 51 e mais alunos temos apenas 29,4% dos estabelecimentos.

Das 219 mil funções docentes, 129 mil são municipais; 17 mil, estaduais e 72,8 mil, particulares. Em torno de 13% dos professores possuem apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; 66% são formados em nível médio e 20% já têm o curso superior. De 1987 para 1998 houve aumento do número dos diplomados em nível universitário trabalhando na educação infantil (de 20 para 44 mil), elevando o percentual nessa categoria em relação ao total de professores, o que revela uma progressiva melhoria da qualificação docente. Os com ensino médio completo eram 95 mil em 1987 e em 1998 já chegavam a 146 mil. Esses dados são alvissareiros, considerando-se que nos primeiros anos de vida, dada a maleabilidade da criança às interferências do meio social, especialmente da qualidade das experiências educativas, é fundamental que os profissionais sejam altamente qualificados. Nível de formação acadêmica, no entanto, não significa necessariamente habilidade para educar crianças pequenas. Daí porque os cursos de formação de magistério para a educação infantil devem ter uma atenção especial à formação humana, à questão de valores e às habilidades específicas para tratar com seres tão abertos ao mundo e tão ávidos de explorar e conhecer, como são as crianças.

Outra questão importante a analisar é o número de crianças por professor pois, nessa faixa etária, as crianças precisam de atenção bastante individualizada em muitas circunstâncias e requerem mais cuidados dos adultos do que nos níveis subseqüentes da escolarização. No setor público, a relação é de 21,0 por 1 na esfera municipal e de 23,4, na estadual, o que é um bom número para a faixa de 4 a 6 anos. O setor privado baixa a média nacional para 18,7, pois está com 14 crianças por professor. Esses valores são semelhantes em todas as regiões.

Em relação à infra-estrutura dos estabelecimentos, relativamente a 1998, há que se apontar que 4.153 pré-escolas, que atendem a 69.714 crianças, não têm abastecimento de água, 84% das quais se situam no Nordeste. Essa carência ocorre para menos de 0,5% das crianças atendidas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Além disso, 70% dos estabelecimentos não têm parque infantil, estando privadas da rica atividade nesses ambientes nada menos que 54% das crianças. É possível que muitos dos estabelecimentos sejam anexos a escolas urbanas de ensino fundamental, onde o espaço externo é restrito e tem que ser dividido com muitos outros alunos. Dada a importância do brinquedo livre, criativo e grupal nessa faixa etária, esse problema deve merecer atenção especial na década da educação, sob pena de termos uma educação infantil descaracterizada, pela predominância da atividade cognoscitiva em sala de aula.

Há que se registrar, também, a inexistência de energia elétrica em 20% dos estabelecimentos, ficando 167 mil crianças matriculadas sem possibilidade de acesso aos meios mais modernos da informática como instrumentos lúdicos de aprendizagem. Serão essas, certamente, pré-escolas da zona rural. Mais grave é que 58% das crianças freqüentam estabelecimento sem sanitário adequado, sendo 127 mil em estabelecimento sem esgoto sanitário, mais da metade das quais, no Nordeste.

Finalmente, um diagnóstico das necessidades da educação infantil precisa assinalar as condições de vida e desenvolvimento das crianças brasileiras. A pobreza, que afeta a maioria delas, que retira de suas famílias as possibilidades mais primárias de alimentá-las e assisti-las, tem que ser enfrentada com políticas abrangentes que envolvam a saúde, a nutrição, a educação, a moradia, o trabalho e o emprego, a renda e os espaços sociais de convivência, cultura e lazer. Pois todos esses são elementos constitutivos da vida e do desenvolvimento da criança. O efeito sinergético de ações na área da saúde, nutrição e educação está demonstrado por avaliações de políticas e programas. Daí porque a intervenção na infância, através de programas de desenvolvimento infantil, que englobem ações integradas de educação, saúde,

nutrição e apoio familiar são vistos como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social.

A Sinopse Estatística da Educação Básica/1999 registra um decréscimo de cerca de 200 mil matrículas na pré-escola, em 1998, persistindo, embora em número menor (159 mil), em 1999. Tem-se atribuído essa redução à implantação do FUNDEF, que contemplou separadamente o ensino fundamental das etapas anterior e posterior da educação básica. Recursos antes aplicados na educação infantil foram carreados, por Municípios e Estados, ao ensino fundamental, tendo sido fechadas muitas instituições de educação infantil. Na década da educação, terá que ser encontrada uma solução para as diversas demandas, sem prejuízo da prioridade constitucional do ensino fundamental.

1.2 Diretrizes

A educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica. Ela estabelece as bases da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional, da socialização. As primeiras experiências da vida são as que marcam mais profundamente a pessoa. Quando positivas, tendem a reforçar, ao longo da vida, as atitudes de autoconfiança, de cooperação, solidariedade, responsabilidade. As ciências que se debruçaram sobre a criança nos últimos cinqüenta anos, investigando como se processa o seu desenvolvimento, coincidem em afirmar a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento e aprendizagem posteriores. E têm oferecido grande suporte para a educação formular seus propósitos e atuação a partir do nascimento. A pedagogia mesma vem acumulando considerável experiência e reflexão sobre sua prática nesse campo e definindo os procedimentos mais adequados para oferecer às crianças interessantes, desafiantes e enriquecedoras oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem. A educação infantil inaugura a educação da pessoa.

Essa educação se dá na família, na comunidade e nas instituições. As instituições de educação infantil vêm se tornando cada vez mais necessárias, como complementares à ação da família, o que já foi afirmado pelo mais importante documento internacional de educação deste século, a Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990).
Considera-se, no âmbito internacional, que a educação infantil terá um papel cada vez maior na formação integral da pessoa, no desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem e na elevação do nível de inteligência das pessoas, mesmo porque inteligência não é herdada geneticamente nem transmitida pelo ensino, mas construída pela criança, a partir do nascimento, na interação social mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos. Avaliações longitudinais, embora ainda em pequeno número, indicam os efeitos positivos da

ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro.

As diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil, definidas pelo Conselho Nacional de Educação, consoante determina o art. 9º, IV da LDB, complementadas pelas normas dos sistemas de ensino dos Estados e Municípios, estabelecem os marcos para a elaboração das propostas pedagógicas para as crianças de 0 a 6 anos.

No horizonte dos dez anos deste Plano Nacional de Educação, a demanda de educação infantil poderá ser atendida com qualidade, beneficiando a toda criança que necessite e cuja família queira ter seus filhos freqüentando uma instituição educacional. Para tanto, requerem-se, ademais de orientações pedagógicas e medidas administrativas conducentes à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, medidas de natureza política, tais como decisões e compromissos políticos dos governantes em relação às crianças, medidas econômicas relativas aos recursos financeiros necessários e medidas administrativas para articulação dos setores da política social envolvidos no atendimento dos direitos e das necessidades das crianças, como a Educação, a Assistência Social, a Justiça, o Trabalho, a Cultura, a Saúde e as Comunicações Sociais, além das organizações da sociedade civil.

Na distribuição de competências referentes à educação infantil, tanto a Constituição Federal quanto a LDB são explícitas na co-responsabilidade das três esferas de governo - Municípios, Estado e União - e da família. A articulação com a família visa, mais do que qualquer outra coisa, ao mútuo conhecimento de processos de educação, valores, expectativas, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo aprendizagens coerentes, mais amplas e profundas. Quanto às esferas administrativas, a União e os Estados atuarão subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos Municípios, consoante o art. 30, VI da Constituição Federal.

As inversões financeiras requeridas para cumprir as metas de abrangência e qualidade deverão ser vistas sobretudo como aplicações necessárias em direitos básicos dos cidadãos na primeira etapa da vida e como investimento, cujas taxas de retorno alguns estudos já indicam serem elevadas.

As metas estão relacionadas à demanda manifesta, e não à demanda potencial, definida pelo número de crianças na faixa etária, pois a educação infantil não é obrigatória, mas um direito da criança. Os fatores históricos que determinam a demanda continuam vigentes em nossa sociedade, tornando-se cada vez mais óbvios, acrescentando-se a eles a própria oferta

como motivadora da procura. Afinal a existência da possibilidade de acesso e o conhecimento dos benefícios da freqüência a um centro de educação infantil de qualidade induzem um número cada vez maior de famílias a demandar uma vaga para seus filhos. Importante, nesse processo, é o cuidado na qualidade do atendimento, pois só esta o justifica e produz resultados positivos.

A formação dos profissionais da educação infantil merecerá uma atenção especial, dada a relevância de sua atuação como mediadores no processo de desenvolvimento e aprendizagem. A qualificação específica para atuar na faixa de zero a seis anos inclui o conhecimento das bases científicas do desenvolvimento da criança, da produção de aprendizagens e a habilidade de reflexão sobre a prática, de sorte que esta se torne, cada vez mais, fonte de novos conhecimentos e habilidades na educação das crianças. Além da formação acadêmica prévia, requer-se a formação permanente, inserida no trabalho pedagógico, nutrindo-se dele e renovando-o constantemente.

Para orientar uma prática pedagógica condizente com os dados das ciências e mais respeitosa possível do processo unitário de desenvolvimento da criança, constitui diretriz importante a superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/ educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras, que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história. Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a seqüência. No período dos dez anos coberto por este plano, o Brasil poderá chegar a uma educação infantil que abarque o segmento etário 0 a 6 anos (ou 0 a 5, na medida em que as crianças de 6 anos ingressem no ensino fundamental) sem os percalços das passagens traumáticas, que exigem "adaptação" entre o que hoje constitui a creche e a pré-escola, como vem ocorrendo entre esta e a primeira série do ensino fundamental.

As medidas propostas por este plano decenal para implementar as diretrizes e os referenciais curriculares nacionais para a educação infantil se enquadram na perspectiva da melhoria da qualidade. No entanto, é preciso sublinhar que é uma diretriz nacional o respeito às diversidades regionais, aos valores e às expressões culturais das diferentes localidades, que formam a base sócio-histórica sobre a qual as crianças iniciam a construção de suas personalidades.

A educação infantil é um direito de toda criança e uma obrigação do Estado (art. 208, IV da Constituição Federal). A criança não está obrigada a freqüentar uma instituição de educação infantil, mas sempre que sua família deseje ou necessite, o Poder Público tem o

dever de atendê-la. Em vista daquele direito e dos efeitos positivos da educação infantil sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças, já constatado por muitas pesquisas, o atendimento de qualquer criança num estabelecimento de educação infantil é uma das mais sábias estratégias de desenvolvimento humano, de formação da inteligência e da personalidade, com reflexos positivos sobre todo o processo de aprendizagem posterior. Por isso, no mundo inteiro, esse segmento da educação vem crescendo significativamente e vem sendo recomendado por organismos e conferências internacionais.

Considerando, no entanto, as condições concretas de nosso País, sobretudo no que se refere à limitação de meios financeiros e técnicos, este plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. Essa prioridade não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres. O que este plano recomenda é uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela. A expansão que se verifica no atendimento das crianças de 6 e 5 anos de idade, conduzirá invariavelmente à universalização, transcendendo a questão da renda familiar.

A norma constitucional de integração das crianças especiais no sistema regular será, na educação infantil, implementada através de programas específicos de orientação aos pais, qualificação dos professores, adaptação dos estabelecimentos quanto às condições físicas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos. Quando a avaliação recomendar atendimento especializado em estabelecimentos específicos, diretrizes para essa modalidade constarão do capítulo sobre educação especial.

1.3 Objetivos e Metas

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.
2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas,

que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:

a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;

b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;

c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;

d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo;

e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;

f) adequação às características das crianças especiais.

3. A partir do segundo ano deste plano, somente autorizar construção e funcionamento de instituições de educação infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infra-estrutura definidos no item anterior.

4. Adaptar os prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infra-estrutura estabelecidos.

5. Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, que realize as seguintes metas:

a) que, em cinco anos, todos os dirigentes de instituições de educação infantil possuam formação apropriada em nível médio (modalidade Normal) e, em dez anos, formação de nível superior;

b) que, em cinco anos, todos os professores tenham habilitação específica de nível médio e, em dez anos, 70% tenham formação específica de nível superior.

6. A partir da vigência deste plano, somente admitir novos profissionais na educação infantil que possuam a titulação mínima em nível médio, modalidade normal, dando-se preferência à admissão de profissionais graduados em curso específico de nível superior.

7. No prazo máximo de três anos a contar do início deste plano, colocar em execução programa de formação em serviço, em cada município ou por grupos de Município, preferencialmente em articulação com instituições de ensino superior, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, para a atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na educação infantil, bem como para a formação do pessoal auxiliar.

8. Assegurar que, em dois anos, todos os Municípios tenham definido sua política para a educação infantil, com base nas diretrizes nacionais, nas normas complementares estaduais e nas sugestões dos referenciais curriculares nacionais.

9. Assegurar que, em três anos, todas as instituições de educação infantil tenham formulado, com a participação dos profissionais de educação neles envolvidos, seus projetos pedagógicos.

10. Estabelecer em todos os Municípios, no prazo de três anos, sempre que possível em articulação com as instituições de ensino superior que tenham experiência na área, um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil, nos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade e à garantia do cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais.

11. Instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade.

12. Garantir a alimentação escolar para as crianças atendidas na educação infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados, através da colaboração financeira da União e dos Estados.

13. Assegurar, em todos os Municípios, o fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional, de forma que, em cinco anos, sejam atendidos os padrões mínimos de infra-estrutura definidos na meta nº 2.

14. Incluir as creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos.

15. Extinguir as classes de alfabetização incorporando imediatamente as crianças no ensino fundamental e matricular, também, naquele nível todas as crianças de 7 anos ou mais que se encontrem na educação infantil.

16. Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.

17. Estabelecer, até o final da década, em todos os Municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.

18. Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos.
19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade.
20. Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no art. 7º, XXV, da Constituição Federal. Encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo.
21. Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil.
22. (VETADO)
23. Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento.
24. Ampliar a oferta de cursos de formação de professores de educação infantil de nível superior, com conteúdos específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de qualificação é maior, de modo a atingir a meta estabelecida pela LDB para a década da educação.
25. Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts. 30, VI e 211, § 1º, da Constituição Federal.
26. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à educação infantil.

2. ENSINO FUNDAMENTAL

2.1. Diagnóstico

De acordo com a Constituição Brasileira, o ensino fundamental é obrigatório e gratuito. O art. 208 preconiza a garantia de sua oferta, inclusive para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria. É básico na formação do cidadão, pois de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 32, o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo constituem meios para o desenvolvimento da capacidade de aprender e de se relacionar no meio social e político. É prioridade oferecê-lo a toda população brasileira.

O art. 208, § 1º, da Constituição Federal afirma: "O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo", e seu não-oferecimento pelo Poder Público ou sua oferta irregular implica responsabilidade da autoridade competente.

Existe hoje, no Brasil, um amplo consenso sobre a situação e os problemas do ensino fundamental.

As matrículas do ensino fundamental brasileiro superam a casa dos 35 milhões, número superior ao de crianças de 7 a 14 anos representando 116% dessa faixa etária. Isto significa que há muitas crianças matriculadas no ensino fundamental com idade acima de 14 anos. Em 1998, tínhamos mais de 8 milhões de pessoas nesta situação, (Tabela 1).

A exclusão da escola de crianças na idade própria, seja por incúria do Poder Público, seja por omissão da família e da sociedade, é a forma mais perversa e irremediável de exclusão social, pois nega o direito elementar de cidadania, reproduzindo o círculo da pobreza e da marginalidade e alienando milhões de brasileiros de qualquer perspectiva de futuro.

A consciência desse fato e a mobilização social que dela decorre têm promovido esforços coordenados das diferentes instâncias do Poder Público que resultaram numa evolução muito positiva do sistema de ensino fundamental como um todo, em termos tanto de cobertura quanto de eficiência. Os dados evolutivos, condensados na Tabela 2, indicam claramente esta questão.

TABELA 1 - Matrícula, em 25/3/98, no ensino fundamental, por Faixa Etária e Localização – 1998

Unidade da Federação	Matrícula por Faixa Etária e Localização									
	Total					Rural				
	Total	Menos de 7 anos	De 7 a 14 Anos	De 15 a 19 anos	Mais de 19 anos	Total	Menos 7 anos	De 7 a 14 anos	De 15 a 19 anos	Mais de 19 anos
Brasil	35.792.554	449.279	26.870.018	7.097.448	1.375.809	6.663.506	147.566	5.156.473	1.137.652	221.815
Norte	3.207.880	36.561	2.377.054	664.080	130.185	974.716	19.782	750.146	171.836	32.952
Rondônia	308.992	2.050	244.847	53.991	8.104	85.331	479	71.060	11.578	2.214
Acre	140.176	2.178	105.565	27.922	4.511	45.472	1.072	33.818	8.759	1.823
Amazonas	638.303	3.169	452.295	144.953	37.886	134.758	1.953	103.180	23.742	5.883
Roraima	66.609	516	54.779	10.719	595	15.388	216	12.586	2.341	245
Pará	1.585.239	24.361	1.195.568	322.938	42.372	605.686	13.736	463.143	111.169	17.638
Amapá	122.392	864	99.097	20.636	1.805	19.020	642	15.769	2.172	437
Tocantins	346.169	3.423	224.913	82.921	34.912	69.061	1.684	50.590	12.075	4.712
Nordeste	12.210.131	182.830	8.407.429	2.918.530	701.342	3.910.466	92.067	2.924.691	744.066	149.642
Maranhão	1.606.227	22.299	1.153.629	357.220	73.079	632.387	14.459	480.890	113.232	23.806
Piauí	731.247	12.985	552.609	144.399	21.254	276.468	7.322	209.910	50.853	8.383

Ceará	1.842.237	30.954	1.293.015	423.998	94.270	598.124	15.380	441.521	115.618	25.605
R.G.do Norte	650.711	10.916	472.791	142.470	24.534	149.082	4.518	116.892	24.079	3.593
Paraíba	882.868	12.103	604.904	215.175	50.686	241.278	4.616	184.815	43.558	8.289
Pernambuco	1.818.479	16.780	1.297.492	412.394	91.813	464.679	7.440	364.690	80.995	11.554
Alagoas	688.285	10.117	485.382	159.822	32.964	242.813	6.008	185.365	44.723	6.717
Sergipe	436.631	2.728	296.161	11.266	264.766	117.648	1.197	91.466	20.630	4.355
Bahia	3.553.446	63.948	2.251.446	951.786	286.266	1.187.987	31.127	849.142	250.378	57.340
Sudeste	13.249.814	71.441	10.431.785	2.369.062	377.526	952.847	10.698	787.539	126.881	27.729
Minas Gerais	3.857.553	28.472	2.770.672	810.408	248.001	532.361	4.686	428.262	77.248	22.165

Espírito Santo	619.559	3.036	499.994	100.666	15.863	97.693	956	86.383	8.984	1.370
Rio de Janeiro	2.377.864	32.287	1.855.983	441.211	48.383	150.305	1.892	120.796	22.137	2.480
São Paulo	6.394.838	7.646	5.305.136	1.016.777	65.279	172.488	164	152.098	18.512	1.714
Sul	4.558.892	117.483	3.777.447	614.192	49.770	577.204	20.287	498.724	54.878	3.315
Paraná	1.808.149	18.073	1.490.423	255.121	44.532	171.333	2.057	149.082	17.335	2.859
Santa Catarina	983.880	8.712	839.874	130.056	5.238	149.808	1.548	134.580	13.224	456
R. G. do Sul	1.766.863	90.698	1.447.150	229.015	-	256.063	16.682	215.062	24.319	-
Centro-Oeste	2.565.837	40.964	1.876.303	531.584	116.986	248.273	4.732	195.373	39.991	8.177
M.G. do Sul	459.876	10.761	350.224	82.345	16.526	34.815	320	29.313	4.669	513
Mato Grosso	557.961	9.993	424.786	104.440	18.742	86.537	1.771	68.420	13.411	2.935
Goiás	1.135.948	12.091	789.100	262.954	71.803	97.633	1.742	75.034	16.736	4.121
Distrito Federal	412.052	8.119	312.173	81.845	9.915	29.288	899	22.606	5.175	608

Fonte MEC/INEP/SEEC – (Nota: A idade foi obtida a partir do Ano do Nascimento informado no censo escolar, isto é, foi considerada a idade que o aluno completou em 1998)

TABELA 2 - Taxas de Escolarização Bruta e Líquida na faixa etária de 7 a 14 anos Brasil e Regiões – 1991 e 1996

Região/Ano	População de 7 a 14 anos	Matrícula no Ensino Fundamental Total	Taxa Escolarização Bruta %	Matrícula no Ensino Fundamental 7 a 14 anos	Taxa de Escolarização Líquida %
Brasil					
1991	27.611.580	29.203.724	105,8	23.777.428	86,1
1996	28.525.815	33.131.270	116,1	25.909.860	90,8
Norte					
1991	2.248.157	2.246.339	99,9	1.780.876	79,2
1996	2.417.649	2.820.531	116,7	2.171.209	89,8
Nordeste					
1991	9.010.532	8.650.474	96,0	6.528.914	72,5
1996	9.180.333	10.475.469	114,1	7.601.089	82,8
Sudeste					
1991	10.737.330	11.965.480	111,4	10.185.214	94,9
1996	11.127.665	12.958.674	116,5	10.558.852	94,9
Sul					
1991	3.811.860	4.201.369	110,2	3.589.194	94,2
1996	3.899.007	4.475.774	114,8	3.773.730	96,8

Centro-Oeste					
1991	1.803.701	2.140.062	118,6	1.693.230	93,4
1996	1.901.161	2.400.822	126,3	1.804.980	94,9

Fontes: MEC/INEP/SEEC e IBGE

Considerando-se o número de crianças de 7 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental, o índice de atendimento dessa faixa etária (taxa de escolarização líquida) aumentou, de 86% para cerca de 91% entre 1991 e 1996. O progresso foi impressionante, principalmente se tomarmos os dados já disponíveis de 1998: taxa bruta de escolarização de 128% e líquida, de 95%. A taxa de atendimento subiu para 96%, na faixa de 7 a 14 anos. As diferenças regionais estão diminuindo, pois nas regiões Norte e Nordeste a taxa de escolarização líquida passou a 90%, portanto aproximando-se da média nacional.

Em 1998, o ensino privado absorvia apenas 9,5% das matrículas, mantendo a tendência decrescente de participação relativa.

Se considerarmos, por outro lado, o número de crianças de 7 a 14 anos efetivamente matriculadas em algum nível de ensino, o que inclui algumas que estão na pré-escola, outras que freqüentam classes de alfabetização, além de uma parcela muito reduzida que já ingressou no ensino médio, o atendimento é ainda maior e o progresso igualmente impressionante: entre 1991 e 1998, essa taxa de atendimento cresceu de 91,6% para 95%, o que está muito próximo de uma universalização real do atendimento.

Temos, portanto, uma situação de inchaço nas matrículas do ensino fundamental, que decorre basicamente da distorção idade-série, a qual, por sua vez, é conseqüência dos elevados índices de reprovação. De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 46% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. No Nordeste essa situação é mais dramática, chegando a 64% o índice de distorção. Esse problema dá a exata dimensão do grau de ineficiência do sistema educacional do País: os alunos levam em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental.

Tomando como referência apenas as crianças de 14 anos, verificamos que, em 1998, dos 3,5 milhões de adolescentes nessa faixa etária, apenas cerca de 622 mil freqüentavam a 8a série do ensino fundamental. Além de indicar atraso no percurso escolar dos alunos, o que tem sido um dos principais fatores de evasão, a situação de distorção idade-série provoca custos adicionais aos sistemas de ensino, mantendo as crianças por período excessivamente longo no ensino fundamental. A correção dessa distorção abre a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos seis anos de

idade. Esta medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas, inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional.

Tendo em vista este conjunto de dados e a extensão das matrículas no ensino fundamental, é surpreendente e inaceitável que ainda haja crianças fora da escola. O problema da exclusão ainda é grande no Brasil. De acordo com a contagem da população realizada pelo IBGE em julho de 1996, são cerca de 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, parte das quais nela já esteve e a abandonou. Uma parcela dessa população pode ser reincorporada à escola regular e outra precisa ser atingida pelos programas de educação de jovens e adultos.

A existência de crianças fora da escola e as taxas de analfabetismo estão estreitamente associadas. Trata-se, em ambos os casos, de problemas localizados, concentrando-se em bolsões de pobreza existentes nas periferias urbanas e nas áreas rurais.

Na maioria das situações, o fato de ainda haver crianças fora da escola não tem como causa determinante o déficit de vagas, está relacionado à precariedade do ensino e às condições de exclusão e marginalidade social em que vivem segmentos da população brasileira. Não basta, portanto, abrir vagas. Programas paralelos de assistência a famílias são fundamentais para o acesso à escola e a permanência nela, da população muito pobre, que depende, para sua subsistência, do trabalho infantil.

A desigualdade regional é grave, tanto em termos de cobertura como de sucesso escolar. Apesar do expressivo aumento de 9 pontos percentuais de crescimento entre 1991 e 1998, as regiões Norte e Nordeste continuam apresentando as piores taxas de escolarização do País. O Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, assim como o Projeto Nordeste/Fundescola, devem garantir os recursos para a correção dessas desigualdades. É preciso que a União continue atenta a este problema, priorizando o auxílio técnico e financeiro para as regiões que apresentam maiores deficiências.

2.2 Diretrizes

As diretrizes norteadoras da educação fundamental estão contidas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nas Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental.

Nos cinco primeiros anos de vigência deste plano, o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão.

O atraso no percurso escolar resultante da repetência e da evasão sinaliza para a necessidade de políticas educacionais destinadas à correção das distorções idade-série. A expressiva presença de jovens com mais de 14 anos no ensino fundamental demanda a criação de condições próprias para a aprendizagem dessa faixa etária, adequadas à sua maneira de usar o espaço, o tempo, os recursos didáticos e às formas peculiares com que a juventude tem de conviver.

A oferta qualitativa deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino, eliminando mais celeremente o analfabetismo e elevando gradativamente a escolaridade da população brasileira. A ampliação da jornada escolar para turno integral tem dado bons resultados. O atendimento em tempo integral, oportunizando orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem.

O turno integral e as classes de aceleração são modalidades inovadoras na tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência.

A LDB, em seu art. 34, § 2º, preconiza a progressiva implantação do ensino em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino, para os alunos do ensino fundamental. À medida que forem sendo implantadas as escolas de tempo integral, mudanças significativas deverão ocorrer quanto à expansão da rede física, atendimento diferenciado da alimentação escolar e disponibilidade de professores, considerando a especificidade de horários.

Além do atendimento pedagógico, a escola tem responsabilidades sociais que extrapolam o simples ensinar, especialmente para crianças carentes. Para garantir um melhor equilíbrio e desempenho dos seus alunos, faz-se necessário ampliar o atendimento social, sobretudo nos Municípios de menor renda, com procedimentos como renda mínima associada à educação, alimentação escolar, livro didático e transporte escolar.

A escola rural requer um tratamento diferenciado, pois a oferta de ensino fundamental precisa chegar a todos os recantos do País e a ampliação da oferta de quatro séries regulares

em substituição às classes isoladas unidocentes é meta a ser perseguida, consideradas as peculiaridades regionais e a sazonalidade.

Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação.

A atualidade do currículo, valorizando um paradigma curricular que possibilite a interdisciplinaridade, abre novas perspectivas no desenvolvimento de habilidades para dominar esse novo mundo que se desenha. As novas concepções pedagógicas, embasadas na ciência da educação, sinalizaram a reforma curricular expressa nos Parâmetros Curriculares Nacionais, que surgiram como importante proposta e eficiente orientação para os professores. Os temas estão vinculados ao cotidiano da maioria da população. Além do currículo composto pelas disciplinas tradicionais, propõem a inserção de temas transversais como ética, meio ambiente, pluralidade cultural, trabalho e consumo, entre outros. Esta estrutura curricular deverá estar sempre em consonância com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos de educação dos Estados e Municípios.

Deve-se assegurar a melhoria da infra-estrutura física das escolas, generalizando inclusive as condições para a utilização das tecnologias educacionais em multimídia, contemplando-se desde a construção física, com adaptações adequadas a portadores de necessidades especiais, até os espaços especializados de atividades artístico-culturais, esportivas, recreativas e a adequação de equipamentos.

É preciso avançar mais nos programas de formação e de qualificação de professores. A oferta de cursos para a habilitação de todos os profissionais do magistério deverá ser um compromisso efetivo das instituições de educação superior e dos sistemas de ensino.

E, finalmente, a consolidação e o aperfeiçoamento do censo escolar, assim como do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e a criação de sistemas complementares nos Estados e Municípios permitirão um permanente acompanhamento da situação escolar do País, podendo dimensionar as necessidades e perspectivas do ensino médio e superior.

2.3 Objetivos e Metas

1. Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.

2. Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos.

3. Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem.

4. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo:

a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente;

b) instalações sanitárias e para higiene;

c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar;

d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;

e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas;

f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;

g) telefone e serviço de reprodução de textos;

h) informática e equipamento multimídia para o ensino.

5. A partir do segundo ano da vigência deste plano, somente autorizar a construção e funcionamento de escolas que atendam aos requisitos de infra-estrutura definidos.

6. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas atendam os ítens de "a" a "d" e, em dez anos, a totalidade dos ítens.

7. Estabelecer, em todos os sistemas de ensino e com o apoio da União e da comunidade escolar, programas para equipar todas as escolas, gradualmente, com os equipamentos discriminados nos ítens de "e" a "h".

8. Assegurar que, em três anos, todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos, com observância das Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.

10. Integrar recursos do Poder Público destinados à política social, em ações conjuntas da União, dos Estados e Municípios, para garantir entre outras metas, a Renda Mínima Associada a Ações Sócio-educativas para as famílias com carência econômica comprovada.
11. Manter e consolidar o programa de avaliação do livro didático criado pelo Ministério de Educação, estabelecendo entre seus critérios a adequada abordagem das questões de gênero e etnia e a eliminação de textos discriminatórios ou que reproduzam estereótipos acerca do papel da mulher, do negro e do índio.
12. Elevar de quatro para cinco o número de livros didáticos oferecidos aos alunos das quatro séries iniciais do ensino fundamental, de forma a cobrir as áreas que compõem as Diretrizes Curriculares do ensino fundamental e os Parâmetros Curriculares Nacionais.
13. Ampliar progressivamente a oferta de livros didáticos a todos os alunos das quatro séries finais do ensino fundamental, com prioridade para as regiões nas quais o acesso dos alunos ao material escrito seja particularmente deficiente.
14. Prover de literatura, textos científicos, obras básicas de referência e livros didático-pedagógicos de apoio ao professor as escolas do ensino fundamental.
15. Transformar progressivamente as escolas unidocentes em escolas de mais de um professor, levando em consideração as realidades e as necessidades pedagógicas e de aprendizagem dos alunos.
16. Associar as classes isoladas unidocentes remanescentes a escolas de, pelo menos, quatro séries completas.
17. Prover de transporte escolar as zonas rurais, quando necessário, com colaboração financeira da União, Estados e Municípios, de forma a garantir a escolarização dos alunos e o acesso à escola por parte do professor.
18. Garantir, com a colaboração da União, Estados e Municípios, o provimento da alimentação escolar e o equilíbrio necessário garantindo os níveis calóricos-protéicos por faixa etária.
19. Assegurar, dentro de três anos, que a carga horária semanal dos cursos diurnos compreenda, pelo menos, 20 horas semanais de efetivo trabalho escolar.
20. Eliminar a existência, nas escolas, de mais de dois turnos diurnos e um turno noturno, sem prejuízo do atendimento da demanda.
21. Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.

22. Prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças das famílias de menor renda, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações Sócio-educativas.

23. Estabelecer, em dois anos, a reorganização curricular dos cursos noturnos, de forma a adequá-los às características da clientela e promover a eliminação gradual da necessidade de sua oferta.

24. Articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação.

25. Prever formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural, bem como a adequada formação profissional dos professores, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio.

26. Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos.**

27. Estimular os Municípios a proceder um mapeamento, por meio de censo educacional, das crianças fora da escola, por bairro ou distrito de residência e/ou locais de trabalho dos pais, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatório.

28. A educação ambiental, tratada como tema transversal, será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/99.

29. Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.

30. Observar as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e financiamento e gestão, na medida em que estão relacionadas às previstas neste capítulo.

3. ENSINO MÉDIO

3.1 Diagnóstico

Considerando o processo de modernização em curso no País, o ensino médio tem um importante papel a desempenhar. Tanto nos países desenvolvidos quanto nos que lutam para superar o subdesenvolvimento, a expansão do ensino médio pode ser um poderoso fator de formação para a cidadania e de qualificação profissional.

Justamente em virtude disso, no caso brasileiro, é particularmente preocupante o reduzido acesso ao ensino médio, muito menor que nos demais países latino-americanos em desenvolvimento, embora as estatísticas demonstrem que os concluintes do ensino fundamental começam a chegar à terceira etapa da educação básica em número um pouco maior, a cada ano. Esses pequenos incrementos anuais terão efeito cumulativo. Ao final de alguns anos, resultarão em uma mudança nunca antes observada na composição social, econômica, cultural e etária do alunado do ensino médio.

A Contagem da População realizada pelo IBGE em 1997 acusa uma população de 16.580.383 habitantes na faixa etária de 15 a 19 anos. Estavam matriculados no ensino médio, no mesmo ano, 5.933.401 estudantes. Significa que, idealmente, se o fluxo escolar fosse regular, o ensino médio comportaria bem menos que metade de jovens desta faixa etária. Isso é muito pouco, especialmente quando se considera a acelerada elevação do grau de escolaridade exigida pelo mercado de trabalho. A situação agrava-se quando se considera que, no caso do ensino médio, os cálculos das taxas de atendimento dessa faixa etária são pouco confiáveis, por diversas razões. Em primeiro lugar porque, em virtude das elevadas taxas de repetência no ensino fundamental, os jovens chegam ao ensino médio bem mais velhos. Em segundo lugar, porque há um grande número de adultos que volta à escola vários anos depois de concluir o ensino fundamental.

Em virtude dessas duas condições, o ensino médio atende majoritariamente jovens e adultos com idade acima da prevista para este nível de ensino (Tabela 3), devendo-se supor que já estejam inseridos no mercado de trabalho. De fato os 6.968.531 alunos do ensino médio, em 1998, 54,8% - ou seja 3.817.688 – estudavam à noite.

TABELA 3 - Ensino Médio – Matrícula - Brasil – 1991 e 1998

Dependência Administrativa	1991		1998		Crescimento
Faixa Etária	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	%
Total	3.770.230	100,0	6.968.531	100,0	84,8
Dependência Administrativa					
Federal	103.092	2,7	122.927	1,8	19,2
Estadual	2.472.757	65,6	5.301.475	76,0	114,4
Municipal	176.769	4,7	317.488	4,6	79,6
Particular	1.017.612	27,0	1.226.641	17,6	20,5
Faixa Etária					

Menos de 15 anos	128.804	3,4	96.474	1,4	-25,1
15 a 17 anos	1.625.789	43,1	3.120.185	44,8	91,9
Mais de 17 anos	2.015.637	53,5	3.751.872	53,8	86,1

Fonte: MEC/INEP/SEEC. Informe Estatístico, 1996 e censo escolar 1998

O número reduzido de matrículas no ensino médio – apenas cerca de 30,8% da população de 15 a 17 anos não se explica, entretanto, por desinteresse do Poder Público em atender à demanda, pois a oferta de vagas na 1ª série do ensino médio tem sido consistentemente superior ao número de egressos da 8ª série do ensino fundamental. A exclusão ao ensino médio deve-se às baixas taxas de conclusão do ensino fundamental, que, por sua vez, estão associadas à baixa qualidade daquele nível de ensino, da qual resultam elevados índices de repetência e evasão.

O ensino médio convive, também, com alta seletividade interna. Se os alunos estão chegando em maior número a esse nível de ensino, os índices de conclusão nas últimas décadas sinalizam que há muito a ser feito. Na coorte 1970-73, 74% dos que iniciavam o ensino médio conseguiam concluí-lo na coorte 1977-80, este índice caiu para 50,8%; na de 1991-94, para 43,8%.

Causas externas ao sistema educacional contribuem para que adolescentes e jovens se percam pelos caminhos da escolarização, agravadas por dificuldades da própria organização da escola e do processo ensino-aprendizagem. Os números do abandono e da repetência, apesar da melhoria dos últimos anos, ainda são bastante desfavoráveis (Tabela 4).

TABELA 4 - Ensino Médio – Taxa de Abandono e Reprovação - 1995 e 1997

Regiões	1995			1997		
	Abandono	Reprovação	Total	Abandono	Reprovação	Total
Brasil	21,6	10,1	31,7	13,7	7,5	21,2
Norte	32,2	10,9	33,1	26,0	7,7	33,7
Nordeste	26,6	10,1	36,7	18,1	7,5	25,6
Sudeste	19,3	9,1	28,4	10,9	6,3	17,2
Sul	16,5	12,7	26,2	10,0	10,0	20,0
Centro-Oeste	23,4	12,1	35,5	16,2	10,1	26,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Desagregados por regiões, os dados da repetência e abandono, ao lado das taxas de distorção idade-série, permitem visualizar – na falta de políticas específicas – em que região

haverá maior percentual de alunos no ensino médio, em idade pedagogicamente adequada (Tabela 5).

TABELA 5 - Ensino Médio – Taxa de Distorção idade-série - 1996-1998

Regiões	Total Geral	1ª série	2ª série	3ª série
Brasil 1996 1998	55,2 53,9	57,7 56,4	54,6 52,8	51,0 51,3
Norte 1996 1998	74,8 73,2	77,2 75,6	73,2 71,9	71,8 70,0
Nordeste 1996 1998	69,6 69,5	72,6 72,3	68,8 68,4	64,7 66,0
Sudeste 1996 1998	50,0 48,4	52,2 49,7	49,8 48,0	46,3 47,1
Sul 1996 1998	41,4 39,1	43,3 41,6	41,4 36,6	37,6 36,2
Centro-Oeste 1996 1998	58,9 57,7	62,4 60,8	57,5 55,9	53,4 53,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: Para o ensino médio, a idade recomendada é de 15 anos para a 1ª série, 16 para a 2ª e 17 para a 3ª série. A 4ª série do ensino médio não é incluída nos cálculos, pois apresenta características diferentes das outras séries.

Há, entretanto, aspectos positivos no panorama do ensino médio brasileiro. O mais importante deles é que este foi o nível de ensino que apresentou maior taxa de crescimento nos últimos anos, em todo o sistema. Apenas no período de 1991 a 1998, a matrícula evoluiu de 3.770.230 para 6.968.531 alunos, de acordo com censo escolar, o que está claramente associado a uma recente melhoria do ensino fundamental e à ampliação do acesso ao ensino médio, já ocorridas. Nos próximo anos, como resultado do esforço que está sendo feito para elevar as taxas de conclusão da 8ª série, a demanda por ensino médio deverá se ampliar de forma explosiva, conforme estimativas contidas na Tabela 6.

TABELA 6 - Educação Básica – Matrículas Brasil: 1995 – 2010(em mil)

Ano		Fundamental		Médio
	Total	1ª a 4ª	5ª a 8ª	
1995	32.544	20.041	12.503	5.313
1996	33.131	20.027	13.104	5.739
1998	35.488	21.164	14.325	6.962
2000*	35.439	20.151	15.288	8.774
2002*	34.947	19.282	15.666	10.020
2004*	34.253	18.562	15.691	10.297
2005*	33.879	18.255	15.624	10.383
2008*	32.813	17.552	15.261	10.446
2010*	32.225	17.245	14.980	10.369

Fonte: MEC/INEP/SEEC (*) Dados estimados

Entretanto, no caso do ensino médio, não se trata apenas de expansão. Entre os diferentes níveis de ensino, esse foi o que enfrentou, nos últimos anos, a maior crise em termos de ausência de definição dos rumos que deveriam ser seguidos em seus objetivos e em sua organização. Um aspecto que deverá ser superado com a implementação das Novas Diretrizes Curriculares para o ensino médio e com programas de formação de professores, sobretudo nas áreas de Ciências e Matemática.

Quanto ao financiamento do ensino médio, a Emenda Constitucional nº 14, assim como a Lei de Diretrizes e Bases, atribui aos Estados a responsabilidade pela sua manutenção e desenvolvimento. De fato, o surpreendente crescimento do ensino médio se deve, basicamente, às matrículas na rede estadual (Tabela 3). A diminuição da matrícula na rede privada, atesta o caráter cada vez mais público deste nível de ensino. A expansão futura, porém, dependerá da utilização judiciosa dos recursos vinculados à educação, especialmente porque não há, para este nível de ensino, recursos adicionais como os que existem para o ensino fundamental na forma do Salário Educação. Assim, como os Estados estão obrigados a aplicar 15% da receita de impostos no ensino fundamental, os demais 10% vinculados à educação deverão ser aplicados, nessa instância federativa, prioritariamente, no ensino médio. Essa destinação deve prover fundos suficientes para a ampliação desse nível de ensino, especialmente quando se considera que o ensino fundamental consta de oito séries e o Médio, de apenas três; isso significa que, mesmo com a universalização do ensino médio, o número de alunos matriculados será, no máximo, 35% daquele atendido no nível fundamental.

Há de se considerar, entretanto, que, em muitos Estados, a ampliação do ensino médio vem competindo com a criação de universidades estaduais. O mais razoável seria promover a

expansão da educação superior estadual com recursos adicionais, sem comprometer os 25% constitucionalmente vinculados à educação, que devem ser destinados prioritariamente à educação básica.

3.2 Diretrizes

O aumento lento, mas contínuo, do número dos que conseguem concluir a escola obrigatória, associado à tendência para a diminuição da idade dos concluintes, vai permitir que um crescente número de jovens ambicione uma carreira educacional mais longa. Assim, a demanda pelo ensino médio – terceira etapa da educação básica – vai compor-se, também, de segmentos já inseridos no mercado de trabalho, que aspirem melhoria social e salarial e precisem dominar habilidades que permitem assimilar e utilizar, produtivamente, recursos tecnológicos novos e em acelerada transformação.

Estatísticas recentes confirmam esta tendência. Desde meados dos anos 80, foi no ensino médio que se observou o maior crescimento de matrículas do País. De 1985 a 1994, esse crescimento foi superior a 100%, enquanto no ensino fundamental foi de 30%.

Se, no passado mais longínquo, o ponto de ruptura do sistema educacional brasileiro situou-se no acesso à escola, posteriormente na passagem do antigo primário ao ginásio, em seguida pela diferenciação da qualidade do ensino oferecido, hoje ele se dá no limiar e dentro do ensino médio.

Pelo caráter que assumiu na história educacional de quase todos os países, a educação média é particularmente vulnerável à desigualdade social. Na disputa permanente entre orientações profissionalizantes ou acadêmicas, entre objetivos humanistas ou econômicos, a tensão expressa nos privilégios e nas exclusões decorre da origem social. Em vista disso, o ensino médio proposto neste plano deverá enfrentar o desafio dessa dualidade com oferta de escola média de qualidade a toda a demanda. Uma educação que propicie aprendizagem de competências de caráter geral, forme pessoas mais aptas a assimilar mudanças, mais autônomas em suas escolhas, que respeitem as diferenças e superem a segmentação social.

Preparando jovens e adultos para os desafios da modernidade, o ensino médio deverá permitir aquisição de competências relacionadas ao pleno exercício da cidadania e da inserção produtiva: auto-aprendizagem; percepção da dinâmica social e capacidade para nela intervir; compreensão dos processos produtivos; capacidade de observar, interpretar e tomar decisões; domínio de aptidões básicas de linguagens, comunicação, abstração; habilidades para incorporar valores éticos de solidariedade, cooperação e respeito às individualidades.

Ao longo dos dez anos de vigência deste plano, conforme disposto no art. 208, II, da Constituição Federal que prevê como dever do Estado a *garantia da progressiva universalização do ensino médio gratuito*, a oferta da educação média de qualidade não pode prescindir de definições pedagógicas e administrativas fundamentais a uma formação geral sólida e medidas econômicas que assegurem recursos financeiros para seu financiamento. Como os Estados e o Distrito Federal estão obrigados a aplicar 15% da receita de impostos no ensino fundamental, os demais 10% vinculados à educação deverão ser aplicados, prioritariamente, no ensino médio. Esta destinação assegurará a manutenção e a expansão deste nível de ensino nos próximos anos.

As metas de expansão da oferta e de melhoria da qualidade do ensino médio devem estar associadas, de forma clara, a diretrizes que levem à correção do fluxo de alunos na escola básica, hoje com índices de distorção idade-série inaceitáveis.

Por outro lado, o estabelecimento de um sistema de avaliação, à semelhança do que ocorre com o ensino fundamental, é essencial para o acompanhamento dos resultados do ensino médio e correção de seus equívocos. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, mais recentemente, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), operados pelo MEC, os sistemas de avaliação já existentes em algumas unidades da federação que, certamente, serão criados em outras, e os sistemas estatísticos já disponíveis, constituem importantes mecanismos para promover a eficiência e a igualdade do ensino médio oferecido em todas as regiões do País.

Há que se considerar, também, que o ensino médio atende a uma faixa etária que demanda uma organização escolar adequada à sua maneira de usar o espaço, o tempo e os recursos didáticos disponíveis. Esses elementos devem pautar a organização do ensino a partir das novas diretrizes curriculares para o ensino médio, já elaboradas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação.

Como nos demais níveis de ensino, as metas do PNE devem associar-se, fortemente, às de formação, capacitação e valorização do magistério, tratadas noutra parte deste documento. Reconhece-se que a carência de professores da área de Ciências constitui problema que prejudica a qualidade do ensino e dificulta tanto a manutenção dos cursos existentes como sua expansão.

A disposição constitucional (art. 208, III) de integração dos portadores de deficiência na rede regular de ensino será, no ensino médio, implementada através de qualificação dos professores e da adaptação das escolas quanto às condições físicas, mobiliário, equipamentos

e materiais pedagógicos. Quando necessário atendimento especializado, serão observadas diretrizes específicas contidas no capítulo sobre educação especial.

Assim, as diretrizes do Plano Nacional de Educação apontam para a criação de incentivos e a retirada de todo obstáculo para que os jovens permaneçam no sistema escolar e, aos 17 ou 18 anos de idade, estejam concluindo a educação básica com uma sólida formação geral.

3.3 Objetivos e Metas

1. Formular e implementar, progressivamente, uma política de gestão da infra-estrutura física na educação básica pública, que assegure:

a) o reordenamento, a partir do primeiro ano deste Plano, da rede de escolas públicas que contemple a ocupação racional dos estabelecimentos de ensino estaduais e municipais, com o objetivo, entre outros, de facilitar a delimitação de instalações físicas próprias para o ensino médio separadas, pelo menos, das quatro primeiras séries do ensino fundamental e da educação infantil;

b) a expansão gradual do número de escolas públicas de ensino médio de acordo com as necessidades de infra-estrutura identificada ao longo do processo de reordenamento da rede física atual;

c) no prazo de dois anos, a contar da vigência deste Plano, o atendimento da totalidade dos egressos do ensino fundamental e a inclusão dos alunos com defasagem de idade e dos que possuem necessidades especiais de aprendizagem;

d) o oferecimento de vagas que, no prazo de cinco anos, correspondam a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda de ensino médio, em decorrência da universalização e regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental.

2. Implantar e consolidar, no prazo de cinco anos, a nova concepção curricular elaborada pelo Conselho Nacional de Educação.

3. Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados.

4. Reduzir, em 5% ao ano, a repetência e a evasão, de forma a diminuir para quatro anos o tempo médio para conclusão deste nível.

5. Assegurar, em cinco anos, que todos os professores do ensino médio possuam diploma de nível superior, oferecendo, inclusive, oportunidades de formação nesse nível de ensino àqueles que não a possuem.

6. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino médio, compatíveis com as realidades regionais, incluindo:

a) espaço, iluminação, ventilação e insolação dos prédios escolares;

b) instalações sanitárias e condições para a manutenção da higiene em todos os edifícios escolares;

c) espaço para esporte e recreação;

d) espaço para a biblioteca;

e) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;

f) instalação para laboratórios de ciências;

g) informática e equipamento multimídia para o ensino;

h) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas incluindo material bibliográfico de apoio ao professor e aos alunos;

i) equipamento didático-pedagógico de apoio ao trabalho em sala de aula;

j) telefone e reprodutor de texto;

7. Não autorizar o funcionamento de novas escolas fora dos padrões de "a" a "g".

8. Adaptar, em cinco anos, as escolas existentes, de forma a atender aos padrões mínimos estabelecidos.

9. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas estejam equipadas, pelo menos, com biblioteca, telefone e reprodutor de textos.

10. Assegurar que, em cinco anos, pelo menos 50%, e, em 10 anos, a totalidade das escolas disponham de equipamento de informática para modernização da administração e para apoio à melhoria do ensino e da aprendizagem.

11. Adotar medidas para a universalização progressiva das redes de comunicação, para melhoria do ensino e da aprendizagem.

12. Adotar medidas para a universalização progressiva de todos os padrões mínimos durante a década, incentivando a criação de instalações próprias para esse nível de ensino.

13. Criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.

14. Assegurar a autonomia das escolas, tanto no que diz respeito ao projeto pedagógico como em termos de gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar.

15. Adotar medidas para ampliar a oferta diurna e manter a oferta noturna, suficiente para garantir o atendimento dos alunos que trabalham.

16. Proceder, em dois anos, a uma revisão da organização didático-pedagógica e administrativa do ensino noturno, de forma a adequá-lo às necessidades do aluno-trabalhador, sem prejuízo da qualidade do ensino.

17. Estabelecer, em um ano, programa emergencial para formação de professores, especialmente nas áreas de Ciências e Matemática.

18. Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.

19. A educação ambiental, tratada como tema transversal, será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/99.

20. Observar, no que diz respeito ao ensino médio, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à formação de professores, financiamento e gestão e ensino a distância.

B- EDUCAÇÃO SUPERIOR

4. EDUCAÇÃO SUPERIOR

4.1 Diagnóstico

A educação superior enfrenta, no Brasil, sérios problemas, que se agravarão se o Plano Nacional de Educação não estabelecer uma política que promova sua renovação e desenvolvimento.

Atualmente, os cerca de 1,5 milhões de jovens egressos do nível médio têm à sua disposição um número razoável de vagas. (Tabela 7).

TABELA 7 - Quadro do Ensino Superior no Brasil – 1998

Ensino Superior	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Instituições	973	57	74	78	764
Cursos	6.950	1.338	1.125	507	3.980
Ingressantes	651.353	89.160	67.888	39.317	454.988
Vagas oferecidas	776.031	90.788	70.670	44.267	570.306
Vagas não preenchidas	124.678	1.628	2.782	4.950	115.318

Fonte : INEP/MEC - dados referentes a 1998

Entretanto, como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio, prevê -se uma explosão na demanda por educação superior. A matrícula no ensino médio deverá crescer nas redes estaduais, sendo provável que o crescimento seja oriundo de alunos das camadas mais pobres da população. Isto é, haverá uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior. Em 1998, 55% dos estudantes deste nível freqüentavam cursos noturnos; na rede estadual esta porcentagem sobe para 62%.

A matrícula nas instituições de educação superior vem apresentando um rápido crescimento nos últimos anos. Apenas em 1998, o número total de matriculados saltou de 1 milhão e 945 mil, em 1997, para 2 milhões e 125 mil em 1998. Houve, portanto, um crescimento de 9%, - índice igual ao atingido pelo sistema em toda a década de 80.

TABELA 8 - Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa– Brasil - 1980 – 1998

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total Públicas	% Públicas	Particular	% Particular
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	492.232	35,74	885.054	64,26
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	535.810	38,64	850.982	61,36
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	548.388	38,95	859.599	61,05
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	576.689	40,08	862.303	59,92
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	571.879	40,87	827.660	59,13
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	556.680	40,71	810.929	59,29
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	577.632	40,74	840.564	59,26
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	584.965	39,78	885.590	60,22
1988	1.503.555	317.831	190.736	76.784	585.351	38,94	918.204	61,06
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	584.414	38,48	934.490	61,52
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	578.625	37,58	961.455	62,42

1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	605.736	38,71	959.320	61,29
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	629.662	41,00	906.126	59,00
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	653.516	40,99	941.152	59,01
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	690.450	41,57	970.584	58,43
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	700.540	38,82	1.059.163	60,18
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	735.427	39,36	1.133.102	60,64
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	759.182	39,03	1.186.433	60,97
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	804.729	37,86	1.321.229	62,14

Fonte: MEC/INEP

A participação do ensino privado no nível superior aumentou sobretudo na década de 70, como decorrência de uma pressão de demanda a partir da "questão dos excedentes". Nos últimos vinte anos, o setor privado tem oferecido pouco menos de dois terços das vagas na educação superior (Tabela 8). De 1994 para cá, o número de alunos subiu 36,1% nas instituições privadas, bem acima das públicas. Nestas, o crescimento foi de 12,4% nas federais, 18,5% nas estaduais, e 27,6% nas municipais.

A manutenção das atividades típicas das universidades - ensino, pesquisa e extensão - que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País, não será possível sem o fortalecimento do setor público. Paralelamente, a expansão do setor privado deve continuar, desde que garantida a qualidade.

Como se pode verificar na Tabela 9, registra-se também, no caso da educação superior, uma distribuição de vagas muito desigual por região, o que precisará ser corrigido. Deve-se observar, entretanto, que esta desigualdade resulta da concentração das matrículas em instituições particulares das regiões mais desenvolvidas. O setor público, por outro lado, está mais bem distribuído e cumpre assim uma função importante de diminuição das desigualdades regionais - função esta que deve ser preservada.

TABELA 9 - Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil e Regiões - Nível Superior 1998

Região	**Dependência Administrativa**								
	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Brasil	2.125.958	408.640	19,22	274.934	12,93	121.155	5,69	1.321.229	62,14
Norte	85.077	45.957	54,01	9.688	11,38	952	1,11	28.480	33,47
Nordeste	310.159	118.455	38,19	80.702	26,01	10.681	3,44	100.321	32,34
Sudeste	1.148.004	127.991	11,14	114.716	9,99	43.210	3,76	862.087	75,09
Sul	419.133	71.960	17,16	55.543	13,25	61.264	14,61	230.366	54,96

Centro-Oeste	163.585	44.277	27,06	14.285	8,73	5.048	3,08	99.975	61,11

Fonte: MEC/INEP/SEEC

No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileiro em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente. A Argentina, embora conte com 40% da faixa etária, configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. Mas o Brasil continua em situação desfavorável frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%).

É importante observar que o crescimento do setor público se deveu, nos últimos anos, à ampliação do atendimento nas redes estaduais, como se verifica na Tabela 8. A contribuição estadual para a educação superior tem sido importante, mas não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio. Para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do regime de colaboração, os recursos destinados pelos Estados à educação superior devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Observe-se, ainda que, entre 1988 e 1998, verificou-se ampliação expressiva das matrículas em estabelecimentos municipais, com crescimento de 5,8% ao ano, ao passo que as estaduais e particulares, apresentam crescimento de 4,4% e, as federais de 2,9%. Ainda que em termos do contingente, a participação das municipais seja pouco expressiva – a participação das municipais correspondia a menos de 6% do total das matrículas -, esta tendência de ampliação das municipais contraria o disposto na Emenda Constitucional nº 14, de 1996, onde o sistema municipal de ensino deve atender prioritariamente à educação infantil e ao ensino fundamental. (Tabela 10).

TABELA 10 - Índice de Crescimento da Matrícula por Dependência Administrativa
Brasil 1988-1998

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
1989	99,2	101,6	98,2	101,8
1990	97,2	101,9	98,1	104,7
1991	100,7	106,1	108,5	104,5

1992	102,5	110,2	122,0	98,7
1993	108,4	113,5	120,6	102,5
1994	114,4	121,6	123,7	105,7
1995	115,6	125,4	122,2	115,4
1996	122,4	127,5	134,6	123,4
1997	124,5	133,0	142,8	129,2
1998	128,6	144,1	157,8	143,9
Crescimento médio Anual	2,9	4,4	5,8	4,4

Fonte: MEC/INEP/SEEC

À União atribui-se historicamente o papel de atuar na educação superior, função prevista na Carta Magna. As instituições públicas deste nível de ensino não podem prescindir do apoio do Estado. As universidades públicas têm um importante papel a desempenhar no sistema, seja na pesquisa básica e na pós-graduação*stricto sensu*, seja como padrão de referência no ensino de graduação. Além disso, cabe-lhe qualificar os docentes que atuam na educação básica e os docentes da educação superior que atuam em instituições públicas e privadas, para que se atinjam as metas previstas na LDB quanto à titulação docente.

Há que se pensar, evidentemente, em racionalização de gastos e diversificação do sistema, mantendo o papel do setor público.

Há uma grande controvérsia acerca do gasto por aluno no nível superior, que reflete uma acirrada disputa de concepções. Há uma variação de 5 a 11 mil reais como gasto anual por aluno, dependendo da metodologia adotada e da visão do analista. Parte dos estudos acerca do tema divide simplesmente todo o orçamento da universidade pelo número de alunos. Desta forma são embutidos no custo da graduação os consideráveis gastos com pesquisa – o que não se admite, por exemplo, na França. Muitos estudiosos brasileiros também contestam esta posição, uma vez que não se pode confundir a função-"ensino" com as funções "pesquisa" e "extensão". Alguns autores desconsideram ainda os elevados gastos com os hospitais universitários e as aposentadorias. (Tabela 11).

TABELA 11 - IFES – Participação das Despesas com Aposentadorias e Pensões no Total de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais R$ 1,00

Exercício	Pessoal e Encargos	Aposentadorias e Pensões	% (B/A)
1995	2.970.957.348	859.609.496	28,9

1996	4.981.168.224	1.470.679.381	29,5
1997	4.973.428.714	1.499.419.168	30,1
1998	4.907.154.735	1.578.478.032	32,2

Fonte: SIAFI/TCU – valores constantes de 1998, deflacionando-se com base no IGP-DI/FGV, exclusive os Centros Federais de Educação Tecnológica-CEFETs

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

O Tribunal de Contas da União ressalta que, além de significativo, o percentual relativo às aposentadorias é crescente ao longo do período e que o verdadeiro significado dessa despesa é mais perceptível quando comparada com outras despesas das IFES como os gastos com Outros Custeios e Capital-OCC: o que é gasto com o pagamento dos inativos e pensionistas é equivalente ao montante gasto com todas as demais despesas das IFES que não se referem a pessoal, incluindo manutenção em geral, investimentos, inversões financeiras, etc. (Tabela 12)

TABELA 12 - IFES – Relação entre Despesas com Aposentadorias e Pensões e com Outros Custeios e Capital

Exercício	Aposentadorias e Pensões		Outros Custeios e Capital	
	R$ 1,00	% (apos. + occ)	R$ 1,00	% (apos. + occ)
1995	859.609.496	49,0	849.592.914	51,0
1996	1.470.679.381	50,3	1.452.937.403	49,7
1997	1.499.419.168	51,3	1.421.472.930	48,7
1998	1.578.478.032	53,8	1.354.278.172	46,2

Fonte: Tribunal de Contas da União – valores constantes de 1998

Verifica-se, portanto que o percentual de recursos destinados à manutenção e investimento nas IFES decresce na mesma proporção em que aumentam os gastos com inativos e pensionistas.

É importante observar, ainda o comportamento das despesas com investimentos e inversões financeiras. (Tabela 13).

TABELA 13 - IFES - Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras

Exercício	Total	Índice de Gasto	(%) Em Relação a 1995
1995	260.891.319	100,0	0,0
1996	172.984.623	66,3	- 33,7
1997	168.287.637	64,5	- 35,5
1998	86.552.016	33,2	- 66,8

Fonte : Tribunal de Contas da União - valores constantes de 1998, exclusive os CEFETs

Dessa forma, ao contrário das despesas totais das IFES, que, após um salto em 1996, passaram a apresentar relativa estabilidade, as despesas com investimento apresentam declínio.

Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo.

4.2 Diretrizes

Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo.

A importância que neste plano se deve dar às Instituições de Ensino Superior (IES), mormente à universidade e aos centros de pesquisa, erige-se sobre a constatação de que a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais é a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais.

As IES têm muito a fazer, no conjunto dos esforços nacionais, para colocar o País à altura das exigências e desafios do Séc. XXI, encontrando a solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro

melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades. A oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas mãos dessas instituições, na medida que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério; a formação dos quadros profissionais, científicos e culturais de nível superior, a produção de pesquisa e inovação, a busca de solução para os problemas atuais são funções que destacam a universidade no objetivo de projetar a sociedade brasileira num futuro melhor.

O sistema de educação superior deve contar com um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções. Seu núcleo estratégico há de ser composto pelas universidades, que exercem as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão. Esse núcleo estratégico tem como missão contribuir para o desenvolvimento do País e a redução dos desequilíbrios regionais, nos marcos de um projeto nacional. Por esse motivo, estas instituições devem ter estreita articulação com as instituições de ciência e tecnologia – como aliás está indicado na LDB (art. 86). No mundo contemporâneo, as rápidas transformações destinam às universidades o desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de*relevância*, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, *qualidade* e *cooperação internacional*. As universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa, o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade. Nessas instituições apropria-se o patrimônio do saber humano que deve ser aplicado ao conhecimento e desenvolvimento do País e da sociedade brasileira. A universidade é, simultaneamente, depositária e criadora de conhecimentos.

A diretriz básica para o bom desempenho desse segmento é a autonomia universitária, exercida nas dimensões previstas na Carta Magna: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

A Constituição Federal preceitua que o dever do Estado com a educação efetiva-se mediante a garantia de, entre outros, acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

A pressão pelo aumento de vagas na educação superior, que decorre do aumento acelerado do número de egressos da educação média, já está acontecendo e tenderá a crescer. Deve-se planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação. É importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino.

Há necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais - em sintonia com o papel constitucional a elas reservado.

Deve-se assegurar, portanto, que o setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total.

Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias e a permanente avaliação dos currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes, para que a educação superior possa enfrentar as rápidas transformações por que passa a sociedade brasileira e constituir um pólo formulador de caminhos para o desenvolvimento humano em nosso país.

Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia. É o caso dos centros universitários.

Ressalte-se a importância da expansão de vagas no período noturno, considerando que as universidades, sobretudo as federais possuem espaço para este fim, destacando a necessidade de se garantir o acesso a laboratórios, bibliotecas e outros recursos que assegurem ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que têm direito nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno. Esta providência implicará a melhoria do indicador referente ao número de docentes por alunos.

É igualmente indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior.

Historicamente, o desenho federativo brasileiro reservou à União o papel de atuar na educação superior. Esta é sua função precípua e que deve atrair a maior parcela dos recursos de sua receita vinculada. É importante garantir um financiamento estável às universidades públicas, a partir de uma matriz que considere suas funções constitucionais.

Ressalte-se que à educação superior está reservado, também, o papel de fundamentar e divulgar os conhecimentos ministrados nos outros níveis de ensino, assim como preparar seus

professores. Assim, não só por parte da universidade, mas também das outras instituições de educação superior deve haver não só uma estreita articulação entre este nível de ensino e os demais como também um compromisso com o conjunto do sistema educacional brasileiro.

Finalmente, é necessário rever e ampliar, em colaboração com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, a política de incentivo à pós-graduação e à investigação científica, tecnológica e humanística nas universidades.

4.3 Objetivos e Metas

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.
2. (VETADO)
3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.
4. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.
5. Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.
6. Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.
7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.
8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.
9. Estabelecer sistema de recredenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.
10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.

11. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.

12. Incluir nas diretrizes curriculares dos cursos de formação de docentes temas relacionados às problemáticas tratadas nos temas transversais, especialmente no que se refere à abordagem tais como: gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais.

13. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.

14. A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o recredenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.

15. Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.

16. Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.

17. Promover levantamentos periódicos do êxodo de pesquisadores brasileiros formados, para outros países, investigar suas causas, desenvolver ações imediatas no sentido de impedir que o êxodo continue e planejar estratégias de atração desses pesquisadores, bem como de talentos provenientes de outros países.

18. Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.

19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.

20. Implantar planos de capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições públicas de educação superior, sendo de competência da IES definir a forma de utilização dos recursos previstos para esta finalidade.

21. Garantir, nas instituições de educação superior, a oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades da educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.

22. Garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.

23. Implantar o Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as Instituições Federais de Ensino Superior no quadriênio 2001-2004 e assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas.

4.4 - Financiamento e Gestão da Educação Superior

24. (VETADO)

25. Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público, que considere, na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta.

26. (VETADO)

27. Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido.

28. Estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País.

29. (VETADO)

30. Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa.

31. Incluir, nas informações coletadas anualmente através do questionário anexo ao Exame Nacional de Cursos, questões relevantes para a formulação de políticas de gênero, tais como trancamento de matrícula ou abandono temporário dos cursos superiores motivados por gravidez e/ou exercício de funções domésticas relacionadas à guarda e educação dos filhos.*

32. Estimular a inclusão de representantes da sociedade civil organizada nos Conselhos Universitários.
33. Estimular as instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda mais baixa, com vistas a oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos.
34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.
35. Observar, no que diz respeito à educação superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e educação de jovens e adultos.

III – MODALIDADES DE ENSINO

5. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

5.1 Diagnóstico

A Constituição Federal determina como um dos objetivos do Plano Nacional de Educação a integração de ações do poder público que conduzam à erradicação do analfabetismo (art. 214, I). Trata-se de tarefa que exige uma ampla mobilização de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade.

Os déficits do atendimento no ensino fundamental resultaram, ao longo dos anos, num grande número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não lograram terminar o ensino fundamental obrigatório.

Embora tenha havido progresso com relação a essa questão, o número de analfabetos é ainda excessivo e envergonha o País: atinge 16 milhões de brasileiros maiores de 15 anos. O analfabetismo está intimamente associado às taxas de escolarização e ao número de crianças fora da escola.

Todos os indicadores apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no País. Cerca de 30% da população analfabeta com mais de 15 anos está localizada no Nordeste.(Tabela 14).

TABELA 14 - Taxas de Analfabetismo das Pessoas de 15 anos de idade ou mais – Brasil e Regiões - 1996

Brasil	14,7 %
Região Norte urbana *	11,6 %
Região Nordeste	28,7 %
Região Sudeste	8,7 %
Região Sul	8,9 %
Região Centro-Oeste	11,6 %

Fonte : Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- 1996.Rio de Janeiro. IBGE, v. 18, 1998.
*Exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Uma concepção ampliada de alfabetização, abrangendo a formação equivalente às oito séries do ensino fundamental, aumenta a população a ser atingida, pois, como se verifica na Tabela 15, é muito elevado o número de jovens e adultos que não lograram completar a escolaridade obrigatória.

TABELA 15 - Escolarização da População - 1996

Grupos de idades	Classes de Anos de Estudo (%)							
	Sem Instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 anos	5 a 7 anos	8 anos	8 a 11 anos	12 anos e mais	Não determinados
Total	13,61	21,55	16,84	18,32	8,25	14,68	5,88	0,87
10 a 14 anos	10,11	42,99	18,66	26,37	0,85	0,07	0,00	0,96
15 a 19 anos	5,36	16,29	12,75	32,15	12,46	19,20	0,76	1,03
20 a 24 anos	5,75	14,37	13,05	22,73	10,80	25,70	6,81	0,79
25 a 29 anos	7,03	14,86	14,80	19,87	11,18	23,10	8,44	0,71
30 a 39 anos	9,10	16,61	17,59	15,39	10,29	19,87	10,08	1,08
40 a 49 anos	15,46	20,61	19,85	11,20	8,72	13,51	10,-4	0,60

50 a 59 anos	25,53	24,17	20,59	8,00	6,32	8,34	6,53	0,51
60 anos ou mais	40,99	22,01	17,81	5,84	4,35	5,10	3,41	0,47
Idade ignorada	22,81	20,08	11,14	11,36	5,27	8,50	3,02	17,83

Fonte: IBGE. Contagem da População de 1996.

Embora o analfabetismo esteja concentrado nas faixas etárias mais avançadas (Tabela 16) e as taxas tenham se reduzido, passando de 20,1% da população, em 1991, para 15,6 % em 1995, há também uma redução insuficiente do analfabetismo ao longo do tempo. As gerações antigas não podem ser consideradas como as únicas responsáveis pelas taxas atuais, pois pessoas entre quinze e trinta anos em 1997 somavam cerca de 21,4 % do analfabetismo total. O problema não se resume a uma questão demográfica. Como há reposição do estoque de analfabetos, além do fenômeno da regressão, é de se esperar que apenas a dinâmica demográfica seja insuficiente para promover a redução em níveis razoáveis nos próximos anos. Por isso, para acelerar a redução do analfabetismo é necessário agir ativamente tanto sobre o estoque existente quanto sobre as futuras gerações.

TABELA 16 - População de 15 anos ou mais de idade por situação de alfabetização - 1997 (*)

Sexo e Localização do Domicílio	População de 15 anos ou mais por Grupos de Idade						
	Total	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
Total	108.025.650	16.580.383	13.454.058	12.303.375	23.245.389	17.601.643	24.840.802
Não Alfabetizada	15.883.372	941.773	960.560	1.058.705	2.382.562	2.683.390	7.856.382
Analfabetismo %	14,07	5,7	7,1	8,6	10,2	15,2	31,6
Homens	52.043.984	8.312.899	6.667.807	5.955.295	11.197.194	8.421.656	11.489.133
Não Alfabetizada	7.608.924	637.555	599.186	623.931	1.255.761	1.227.800	3.264.691
Analfabetismo %	14,6	7,7	9,0	10,5	11,2	14,6	28,4
Mulheres	55.981.666	8.267.484	6.786.251	6.348.080	12.048.195	9.179.987	13.351.669
Não Alfabetizada	8.274.448	304.218	361.374	434.774	1.126.801	1.455.590	4.591.691
Analfabetismo %	14,8	3,7	5,3	6,8	9,4	15,9	34,4

Urbana	87.675.076	13.159.144	10.953.391	10.083.779	19.214.275	14.537.968	19.726.519
Não Alfabetizada	9.365.517	442.562	490.730	542.744	1.318.435	1.564.595	5.006.451
Analfabetismo %	10,7	3,4	4,5	5,4	6,9	10.8	25,4
Rural	20.350.574	3.421.239	2.500.667	2.219.596	4.031.114	3.063.675	5.114.283
Não Alfabetizada	6.517.855	499.211	469.830	515.961	1.064.127	1.118.795	2.849.931
Analfabetismo %	32,0	14,6	18,8	23,2	26,4	36,5	55,7

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1991/PNAD 1995/1996/1997
* Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Como se infere da Tabela 15, não se verificam, tomado este indicador, distorções significativas em função do gênero, estando inclusive as mulheres melhor posicionadas nos grupos etários abaixo de 40 anos. Tomando-se o corte regional, as mulheres têm, em todas as regiões, uma maior média de anos de estudo. Entretanto, quando o fator verificado é a etnia, nota-se uma distorção, a indicar a necessidade de políticas focalizadas. (Tabela 17)

TABELA 17 - Média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade por sexo e cor – 1996

Brasil	Média de anos de estudo				
	Total	Homens	Mulheres	Branca	Preta e Parda
Total	5,3	5,2	5,4	6,2	4,2
Região Norte Urbana	5,2	4,9	5,4	6,3	4,7
Região Nordeste	3,9	3,6	4,2	4,8	3,5
Região Sudeste	6,0	6,0	6,0	6,6	4,9
Região Sul	5,8	5,8	5,8	6,0	4,3
Região Centro-Oeste	5,5	5,2	5,5	6,3	4,7

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1996, (CD-ROM).

5.2 Diretrizes

As profundas transformações que vêm ocorrendo em escala mundial, em virtude do acelerado avanço científico e tecnológico e do fenômeno da globalização, têm implicações diretas nos valores culturais, na organização das rotinas individuais, nas relações sociais, na participação política, assim como na reorganização do mundo do trabalho.

A necessidade de contínuo desenvolvimento de capacidades e competências para enfrentar essas transformações alterou a concepção tradicional de educação de jovens e adultos, não mais restrita a um período particular da vida ou a uma finalidade circunscrita. Desenvolve-se o conceito de *educação ao longo de toda a vida*, que há de se iniciar com a alfabetização. Mas não basta ensinar a ler e a escrever. Para inserir a população no exercício pleno da cidadania, melhorar sua qualidade de vida e de fruição do tempo livre, e ampliar suas oportunidades no mercado de trabalho, a educação de jovens e adultos deve compreender no mínimo, a oferta de uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental.

De acordo com a Carta Magna (art. 208, I), a modalidade de ensino "educação de jovens e adultos", no nível fundamental deve ser oferecida gratuitamente pelo Estado a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria. Trata-se de um direito público subjetivo (CF, art. 208, § 1º). Por isso, compete aos poderes públicos disponibilizar os recursos para atender a essa educação.

As experiências bem sucedidas de concessão de incentivos financeiros, como bolsas de estudo, devem ser consideradas pelos sistemas de ensino responsáveis pela educação de jovens e adultos. Sempre que possível, esta política deve ser integrada àquelas dirigidas às crianças, como as que associam educação e renda mínima. Assim, dar-se-á atendimento integral à família.

Para atender a essa clientela, numerosa e heterogênea no que se refere a interesses e competências adquiridas na prática social, há que se diversificar os programas. Neste sentido, é fundamental a participação solidária de toda a comunidade, com o envolvimento das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas na temática. É necessária, ainda, a produção de materiais didáticos e técnicas pedagógicas apropriadas, além da especialização do corpo docente.

A integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional aumenta sua eficácia, tornando-os mais atrativos. É importante o apoio dos empregadores, no sentido de considerar a necessidade de formação permanente – o que pode dar-se de diversas formas: organização de jornadas de trabalho compatíveis com o horário escolar; concessão de licenças para freqüência em cursos de atualização; implantação de cursos de formação de jovens e adultos no próprio local de trabalho. Também é oportuno observar que há milhões de trabalhadores inseridos no amplo mercado informal, ou à procura de emprego, ou ainda – sobretudo as mulheres – envolvidos com tarefas domésticas. Daí a importância da associação das políticas de emprego e proteção contra o desemprego à formação de jovens e adultos, além de políticas dirigidas para as mulheres, cuja escolarização

têm, ademais, um grande impacto na próxima geração, auxiliando na diminuição do surgimento de "novos analfabetos".

Como face da pobreza, as taxas de analfabetismo acompanham os desequilíbrios regionais brasileiros, tanto no que diz respeito às regiões político-administrativas, como no que se refere ao corte urbano/rural. Assim, é importante o acompanhamento regionalizado das metas, além de estratégias específicas para a população rural.

Cabe, por fim, considerar que o resgate da dívida educacional não se restringe à oferta de formação equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental. A oferta do ciclo completo de oito séries àqueles que lograrem completar as séries iniciais é parte integrante dos direitos assegurados pela Constituição Federal e deve ser ampliada gradativamente. Da mesma forma, deve ser garantido, aos que completaram o ensino fundamental, o acesso ao ensino médio.

Uma tarefa dessa envergadura necessita da garantia e programação de recursos necessários. Esta questão é abordada no capítulo referente ao financiamento e gestão.

Embora o financiamento das ações pelos poderes públicos seja decisivo na formulação e condução de estratégias necessárias para enfrentar o problema dos déficits educacionais, é importante ressaltar que, sem uma efetiva contribuição da sociedade civil, dificilmente o analfabetismo será erradicado e, muito menos, lograr-se-á universalizar uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental. Universidades, igrejas, sindicatos, entidades estudantis, empresas, associações de bairros, meios de comunicação de massa e organizações da sociedade civil em geral devem ser agentes dessa ampla mobilização. Dada a importância de criar oportunidades de convivência com um ambiente cultural enriquecedor, há que se buscar parcerias com os equipamentos culturais públicos, tais como museus e bibliotecas e privados, como cinemas e teatros. Assim, as metas que se seguem, imprescindíveis à construção da cidadania no País, requerem um esforço nacional , com responsabilidade partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade organizada.

5.3 Objetivos e Metas[5]

1. Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.

2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade.

3. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais.

4. Estabelecer programa nacional, para assegurar que as escolas públicas de ensino fundamental e médio localizadas em áreas caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade ofereçam programas de alfabetização e de ensino e exames para jovens e adultos, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.

5. Estabelecer programa nacional de fornecimento, pelo Ministério da Educação, de material didático-pedagógico, adequado à clientela, para os cursos em nível de ensino fundamental para jovens e adultos, de forma a incentivar a generalização das iniciativas mencionadas na meta anterior.

6. Realizar, anualmente, levantamento e avaliação de experiências em alfabetização de jovens e adultos, que constituam referência para os agentes integrados ao esforço nacional de erradicação do analfabetismo.

7. Assegurar que os sistemas estaduais de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o perfil da clientela ,e habilitados para no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no esforço de erradicação do analfabetismo.

8. Estabelecer políticas que facilitem parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos.

9. Instar Estados e Municípios a procederem um mapeamento, por meio de censo educacional, nos termos do art.5º,§1º da LDB, da população analfabeta, por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho, visando localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa população.

10. Reestruturar, criar e fortalecer, nas secretarias estaduais e municipais de educação, setores próprios incumbidos de promover a educação de jovens e adultos.

11. Estimular a concessão de créditos curriculares aos estudantes de educação superior e de cursos de formação de professores em nível médio que participarem de programas de educação de jovens e adultos.

12. Elaborar, no prazo de um ano, parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas da educação de jovens e adultos, respeitando-se as especificidades da clientela e a diversidade regional.

13. Aperfeiçoar o sistema de certificação de competências para prosseguimento de estudos.

14. Expandir a oferta de programas de educação a distância na modalidade de educação de jovens e adultos, incentivando seu aproveitamento nos cursos presenciais.

15. Sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional.

16. Dobrar em cinco anos e quadruplicar em dez anos a capacidade de atendimento nos cursos de nível médio para jovens e adultos.

17. Implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores, programas de educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio, assim como de formação profissional, contemplando para esta clientela as metas n° 5 e nº 14.

18. Incentivar as instituições de educação superior a oferecerem cursos de extensão para prover as necessidades de educação continuada de adultos, tenham ou não formação de nível superior.

19. Estimular as universidades e organizações não-governamentais a oferecer cursos dirigidos à terceira idade.

20. Realizar em todos os sistemas de ensino, a cada dois anos, avaliação e divulgação dos resultados dos programas de educação de jovens e adultos, como instrumento para assegurar o cumprimento das metas do Plano.

21. Realizar estudos específicos com base nos dados do censo demográfico da PNAD, de censos específicos (agrícola, penitenciário, etc) para verificar o grau de escolarização da população.

22. Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção contra o desemprego e de geração de empregos .

23. Nas empresas públicas e privadas incentivar a criação de programas permanentes de educação de jovens e adultos para os seus trabalhadores, assim como de condições para a recepção de programas de teleducação.

24. Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as culturais, de sorte que sua clientela seja beneficiária de ações que permitam ampliar seus horizontes culturais.
25. Observar, no que diz respeito à educação de jovens e adultos, as metas estabelecidas para o ensino fundamental, formação dos professores, educação a distância, financiamento e gestão, educação tecnológica, formação profissional e educação indígena.
26. Incluir, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação, a Educação de Jovens e Adultos nas formas de financiamento da Educação Básica.

6. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS

6.1 Diagnóstico

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral.

O País já conta com inúmeras redes de televisão e rádio educativas no setor público. Paralelamente, há que se considerar a contribuição do setor privado, que tem produzido programas educativos de boa qualidade, especialmente para a televisão. Há, portanto, inúmeras iniciativas neste setor.

Ainda são incipientes, no entanto, aquelas que concretizam um trabalho em regime de cooperação, capaz de elevar a qualidade e aumentar o número de programas produzidos e apresentados. O sistema também se ressente da falta de uma rede informatizada que permita o acesso generalizado aos programas existentes. Entretanto a regulamentação constante na Lei de Diretrizes e Bases é o reconhecimento da construção de um novo paradigma da educação a distância.

À União cabe o credenciamento das instituições autorizadas a oferecer cursos de educação a distância, assim como o estabelecimento dos requisitos para a realização de exames e o registro de diplomas (art. 87, §§ 1º e 2º); são de responsabilidade dos sistemas de ensino as normas para produção, controle e avaliação dos programas, assim como a autorização para sua implementação (art. 87, § 3º).

Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição

escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição das prioridades educacionais.

As possibilidades da educação a distância são particularmente relevantes quando analisamos o crescimento dos índices de conclusão do ensino fundamental e médio. Cursos a distância ou semipresenciais podem desempenhar um papel crucial na oferta de formação equivalente ao nível fundamental e médio para jovens e adultos insuficientemente escolarizados.

O Ministério da Educação, nesse setor, tem dado prioridade à atualização e aperfeiçoamento de professores para o ensino fundamental e ao enriquecimento do instrumental pedagógico disponível para esse nível de ensino. A TV Escola e o fornecimento, aos estabelecimentos escolares, do equipamento tecnológico necessário constituem importantes iniciativas. Além disso, a TV Escola deverá revelar-se um instrumento importante para orientar os sistemas de ensino quanto à adoção das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental e os Parâmetros Curriculares. Estão também em fase inicial os treinamentos que orientam os professores a utilizar sistematicamente a televisão, o vídeo, o rádio e o computador como instrumentos pedagógicos de grande importância.

O Ministério da Educação, a União e os Estados são parceiros necessários para o desenvolvimento da informática nas escolas de ensino fundamental e médio.

6.2 Diretrizes

Ao estabelecer que o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional introduziu uma abertura de grande alcance para a política educacional. É preciso ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, seja por meio dos mais recentes processos de utilização conjugada de meios como a telemática e a multimídia.

O material escrito, parte integrante e essencial para a eficácia desta modalidade de educação, deverá apresentar a mesma qualidade dos materiais audiovisuais.

No conjunto da oferta de programas para formação a distância, há certamente que permitir-se a multiplicação de iniciativas. Os programas educativos e culturais devem ser incentivados dentro do espírito geral da liberdade de imprensa, consagrada pela Constituição Federal, embora sujeitos a padrões de qualidade que precisam ser objeto de preocupação não só dos

órgãos governamentais, mas também dos próprios produtores, por meio de um sistema de auto-regulamentação. Quando se trata, entretanto, de cursos regulares, que dêem direito a certificados ou diplomas, a regulamentação e o controle de qualidade por parte do Poder Público são indispensáveis e devem ser rigorosos.

Há, portanto, que distinguirem-se claramente as políticas dirigidas para o incentivo de programas educativos em geral e aquelas formuladas para controlar e garantir a qualidade dos programas que levam à certificação ou diploma.

A Lei de Diretrizes e Bases considera a educação a distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço. Numa visão prospectiva, de prazo razoavelmente curto, é preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e iniciar um projeto de universidade aberta que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados, de forma a atender as demandas da sociedade brasileira.

As tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade. Elas constituem hoje um instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial. Para isto, é fundamental equipar as escolas com multimeios, capacitar os professores para utilizá-los, especialmente na Escola Normal, nos cursos de Pedagogia e nas Licenciaturas, e integrar a informática na formação regular dos alunos.

A televisão, o vídeo, o rádio e o computador constituem importantes instrumentos pedagógicos auxiliares, não devendo substituir, no entanto, as relações de comunicação e interação direta entre educador e educando.

Só será permitida a celebração de contratos onerosos para a retransmissão de programa de Educação à Distância com redes de televisão e de rádio quando não houver cobertura da Televisão e de Rádio Educativa, bem como a elaboração dos programas será realizada pelas Secretarias Estaduais, Municipais ou pelo Ministério da Educação.

6.3 Objetivos e Metas

1. A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância.

2. Estabelecer, dentro de 2 anos, em cooperação da União com os Estados e Municípios, padrões éticos e estéticos mediante os quais será feita a avaliação da produção de programas de educação a distância.

3. Utilizar os canais educativos televisivos e radiofônicos, assim como redes telemáticas de educação, para a disseminação de programas culturais e educativos, assegurando às escolas e à comunidade condições básicas de acesso a esses meios.

4. Garantir a integração de ações dos Ministérios da Educação, da Cultura, do Trabalho, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações para o desenvolvimento da educação a distância no País, pela ampliação da infra-estrutura tecnológica e pela redução de custos dos serviços de comunicação e informação, criando, em dois anos, um programa que assegure essa colaboração.

5. Enviar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, proposta de regulamentação da reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, para transmissão de programas educativos pelos canais comerciais de rádio e televisão, inclusive em horários nobres.*

6. Fortalecer e apoiar o Sistema Nacional de Rádio e Televisão Educativa, comprometendo-o a desenvolver programas que atendam as metas propostas neste capítulo.

7. Promover imagens não estereotipadas de homens e mulheres na Televisão Educativa, incorporando em sua programação temas que afirmem pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como a adequada abordagem de temas referentes à etnia e portadores de necessidades especiais.

8. Ampliar a oferta de programas de formação a distância para a educação de jovens e adultos, especialmente no que diz respeito à oferta de ensino fundamental, com especial consideração para o potencial dos canais radiofônicos e para o atendimento da população rural.

9. Promover, em parceria com o Ministério do Trabalho, as empresas, os serviços nacionais de aprendizagem e as escolas técnicas federais, a produção e difusão de programas de formação profissional a distância.

10. Promover, com a colaboração da União e dos Estados e em parceria com instituições de ensino superior, a produção de programas de educação a distância de nível médio.

11. Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica.

12. Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas.

13. Incentivar, especialmente nas universidades, a formação de recursos humanos para educação a distância.

14. Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância.

15. Assegurar às escolas públicas, de nível fundamental e médio, o acesso universal à televisão educativa e a outras redes de programação educativo-cultural, com o fornecimento do equipamento correspondente, promovendo sua integração no projeto pedagógico da escola.
16. Capacitar, em cinco anos, pelo menos 500.000 professores para a utilização plena da TV Escola e de outras redes de programação educacional.
17. Instalar, em dez anos, 2.000 núcleos de tecnologia educacional, os quais deverão atuar como centros de orientação para as escolas e para os orgãos administrativos dos sistemas de ensino no acesso aos programas informatizados e aos vídeos educativos.
18. Instalar, em cinco anos, 500.000 computadores em 30.000 escolas públicas de ensino fundamental e médio, promovendo condições de acesso à internet.
19. Capacitar, em dez anos, 12.000 professores multiplicadores em informática da educação.
20. Capacitar, em cinco anos, 150.000 professores e 34.000 técnicos em informática educativa e ampliar em 20% ao ano a oferta dessa capacitação.
21. Equipar, em dez anos, todas as escolas de nível médio e todas as escolas de ensino fundamental com mais de 100 alunos, com computadores e conexões internet que possibilitem a instalação de uma Rede Nacional de Informática na Educação e desenvolver programas educativos apropriados, especialmente a produção de softwares educativos de qualidade.
22. Observar, no que diz respeito à educação a distância e às novas tecnologias educacionais, as metas pertinentes incluídas nos capítulos referentes à educação infantil, à formação de professores, à educação de jovens e adultos, à educação indígena e à educação especial.

7. EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

7.1 Diagnóstico

Não há informações precisas, no Brasil, sobre a oferta de formação para o trabalho, justamente porque ela é muito heterogênea. Além das redes federais e estaduais de escolas técnicas, existem os programas do Ministério do Trabalho, das secretarias estaduais e municipais do trabalho e dos sistemas nacionais de aprendizagem, assim como um certo número, que se imagina muito grande, de cursos particulares de curta duração, inclusive de educação a distância, além de treinamento em serviço de cursos técnicos oferecidos pelas empresas para seus funcionários.

O primeiro Censo da Educação Profissional, iniciado pelo Ministério da Educação em 1999, fornecerá dados abrangentes sobre os cursos básicos, técnicos e tecnológicos oferecidos pelas escolas técnicas federais, estaduais, municipais e pelos estabelecimentos do chamado

Sistema S (SESI, SENAI, SENAC, SESC e outros), até aqueles ministrados por instituições empresariais, sindicais, comunitárias e filantrópicas.

A heterogeneidade e a diversidade são elementos positivos, pois permitem atender a uma demanda muito variada. Mas há fatores preocupantes. O principal deles é que a oferta é pequena: embora, de acordo com as estimativas mais recentes, já atinja, cerca de cinco milhões de trabalhadores, está longe de atingir a população de jovens que precisa se preparar para o mercado de trabalho e a de adultos que a ele precisa se readaptar.

Associada a esse fato está a limitação de vagas nos estabelecimentos públicos, especialmente na rede das 152 escolas federais de nível técnico e tecnológico, que aliam a formação geral de nível médio à formação profissional.

O maior problema, no que diz respeito às escolas técnicas públicas de nível médio, é que a alta qualidade do ensino que oferecem está associada a um custo extremamente alto para sua instalação e manutenção, o que torna inviável uma multiplicação capaz de poder atender ao conjunto de jovens que procura formação profissional. Além disso, em razão da oferta restrita, criou-se um sistema de seleção que tende a favorecer os alunos de maior renda e melhor nível de escolarização, afastando os jovens trabalhadores, que são os que dela mais necessitam.

Afora estas redes específicas – a federal e outras poucas estaduais vocacionadas para a educação profissional – as demais escolas que oferecem educação profissional padecem de problemas de toda ordem.

No sistema escolar, a matrícula em 1996 expressa que, em cada dez concluintes do ensino médio, 4,3 haviam cursado alguma habilitação profissional. Destes, 3,2 eram concluintes egressos das habilitações de Magistério e Técnico em Contabilidade – um conjunto três vezes maior que a soma de todas as outras nove habilitações listadas pela estatística.

TABELA 18 – Habilitações de nível médio com maior número de concluintes - 1988 e 1996

Habitações	Concluintes				Crescimento 1988 - 1996
	1988	%	1996	%	
Magistério 1º grau	127.023	20,1	193.024	16,6	52,0
Técnico Contabilidade	113.548	18,0	174.186	15,0	53,4
Administração	24.165	3,8	32.001	2,7	32,4
Proc. de Dados	14.881	2,4	31.293	2,7	110,3

Auxiliar de Contabilidade	3.739	0,6	15.394	1,3	311,7
Magistério – Est. Adicionais	12.249	1,9	9.443	0,8	-22,9
Eletrônica	7.349	1,2	9.056	0,8	23,2
Agropecuária	7.959	1,3	8.768	0,8	10,2
Mecânica	5.789	0,9	8.451	0,7	46,0
Secretariado	8.811	1,4	8.389	0,7	-4,8
Total	325.513	51,6	490.005	42,1	50,0

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Funcionando em escolas onde há carências e improvisações generalizadas, a Educação Profissional tem reafirmado a dualidade propedêutico-profissional existente na maioria dos países ocidentais. Funcionou sempre como mecanismo de exclusão fortemente associado à origem social do estudante. Embora não existam estatísticas detalhadas a respeito, sabe-se que a maioria das habilitações de baixo custo e prestígio encontra-se em instituições noturnas estaduais ou municipais. Em apenas 15% delas há bibliotecas, menos de 5% oferecem ambiente adequado para estudo das ciências e nem 2% possuem laboratório de informática – indicadores da baixa qualidade do ensino que oferecem às camadas mais desassistidas da população.

Há muito, o País selou a educação profissional de qualquer nível, mas sobretudo o médio, como forma de separar aqueles que não se destinariam às melhores posições na sociedade. Um cenário que as diretrizes da educação profissional propostas neste plano buscam superar, ao prever que o cidadão brasileiro deve galgar – com apoio do Poder Público – níveis altos de escolarização, até porque estudos têm demonstrado que o aumento de um ano na média educacional da população economicamente ativa determina um incremento de 5,5 % do PIB (Produto Interno Bruto). Nesse contexto, a elevação da escolaridade do trabalhador coloca-se como essencial para a inserção competitiva do Brasil no mundo globalizado.

7.2 Diretrizes

Há um consenso nacional: a formação para o trabalho exige hoje níveis cada vez mais altos de educação básica, geral, não podendo esta ficar reduzida à aprendizagem de algumas habilidades técnicas, o que não impede o oferecimento de cursos de curta duração voltados para a adaptação do trabalhador às oportunidades do mercado de trabalho, associados à promoção de níveis crescentes de escolarização regular. Finalmente, entende-se que a educação profissional não pode ser concebida apenas como uma modalidade de ensino médio, mas deve constituir educação continuada, que perpassa toda a vida do trabalhador.

Por isso mesmo, estão sendo implantadas novas diretrizes no sistema público de educação profissional, associadas à reforma do ensino médio. Prevê-se que a educação profissional, sob o ponto de vista operacional, seja estruturada nos níveis básico – independente do nível de escolarização do aluno, técnico -complementar ao ensino médio e tecnológico - superior de graduação ou de pós-graduação.

Prevê-se, ainda, a integração desses dois tipos de formação: a formal, adquirida em instituições especializadas, e a não-formal, adquirida por meios diversos, inclusive no trabalho. Estabelece para isso um sistema flexível de reconhecimento de créditos obtidos em qualquer uma das modalidades e certifica competências adquiridas por meios não-formais de educação profissional. É importante também considerar que a oferta de educação profissional é responsabilidade igualmente compartilhada entre o setor educacional, o Ministério do Trabalho, secretarias do trabalho, serviços sociais do comércio, da agricultura e da indústria e os sistemas nacionais de aprendizagem. Os recursos provêm, portanto, de múltiplas fontes. É necessário também, e cada vez mais, contar com recursos das próprias empresas, as quais devem financiar a qualificação dos seus trabalhadores, como ocorre nos países desenvolvidos. A política de educação profissional é, portanto, tarefa que exige a colaboração de múltiplas instâncias do Poder Público e da sociedade civil.

As metas do Plano Nacional de Educação estão voltadas para a implantação de uma nova educação profissional no País e para a integração das iniciativas. Têm como objetivo central generalizar as oportunidades de formação para o trabalho, de treinamentos, mencionando, de forma especial, o trabalhador rural.

7.3 Objetivos e Metas

1. Estabelecer, dentro de dois anos, um sistema integrado de informações, em parceria com agências governamentais e instituições privadas, que oriente a política educacional para satisfazer as necessidades de formação inicial e continuada da força de trabalho.
2. Estabelecer a permanente revisão e adequação às exigências de uma política de desenvolvimento nacional e regional, dos cursos básicos, técnicos e superiores da educação profissional, observadas as ofertas do mercado de trabalho, em colaboração com empresários e trabalhadores nas próprias escolas e em todos os níveis de governo.
3. Mobilizar, articular e aumentar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de cursos básicos destinados a atender à população que está sendo excluída do mercado de trabalho, sempre associados à

educação básica, sem prejuízo de que sua oferta seja conjugada com ações para elevação da escolaridade.

4. Integrar a oferta de cursos básicos profissionais, sempre que possível, com a oferta de programas que permitam aos alunos que não concluíram o ensino fundamental obter formação equivalente.

5. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico aos alunos nelas matriculados ou egressos do ensino médio.

6. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de educação profissional permanente para a população em idade produtiva e que precisa se readaptar às novas exigências e perspectivas do mercado de trabalho.

7. Modificar, dentro de um ano, as normas atuais que regulamentam a formação de pessoal docente para essa modalidade de ensino, de forma a aproveitar e valorizar a experiência profissional dos formadores.

8. Estabelecer, com a colaboração entre o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho, as universidades, os CEFETs, as escolas técnicas de nível superior, os serviços nacionais de aprendizagem e a iniciativa privada, programas de formação de formadores para a educação tecnológica e formação profissional.

9. Transformar, gradativamente, unidades da rede de educação técnica federal em centros públicos de educação profissional e garantir, até o final da década, que pelo menos um desses centros em cada unidade federada possa servir como centro de referência para toda a rede de educação profissional, notadamente em matéria de formação de formadores e desenvolvimento metodológico.

10. Estabelecer parcerias entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional.

11. Incentivar, por meio de recursos públicos e privados, a produção de programas de educação a distância que ampliem as possibilidades de educação profissional permanente para toda a população economicamente ativa.

12. Reorganizar a rede de escolas agrotécnicas, de forma a garantir que cumpram o papel de oferecer educação profissional específica e permanente para a população rural, levando em conta seu nível de escolarização e as peculiaridades e potencialidades da atividade agrícola na região.

13. Estabelecer junto às escolas agrotécnicas e em colaboração com o Ministério da Agricultura cursos básicos para agricultores, voltados para a melhoria do nível técnico das práticas agrícolas e da preservação ambiental, dentro da perspectiva do desenvolvimento auto-sustentável.
14. Estimular permanentemente o uso das estruturas públicas e privadas não só para os cursos regulares, mas também para o treinamento e retreinamento de trabalhadores com vistas a inseri-los no mercado de trabalho com mais condições de competitividade e produtividade, possibilitando a elevação de seu nível educacional, técnico e de renda.
15. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à educação tecnológica e formação profissional.

8. EDUCAÇÃO ESPECIAL

8.1 Diagnóstico

A Constituição Federal estabelece o direito de as pessoas com necessidades especiais receberem educação preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III). A diretriz atual é a da plena integração dessas pessoas em todas as áreas da sociedade. Trata-se, portanto, de duas questões - o direito à educação, comum a todas as pessoas, e o direito de receber essa educação sempre que possível junto com as demais pessoas nas escolas "regulares".

A legislação, no entanto, é sábia em determinar preferência para essa modalidade de atendimento educacional, ressalvando os casos de excepcionalidade em que as necessidades do educando exigem outras formas de atendimento. As políticas recentes do setor têm indicado três situações possíveis para a organização do atendimento: participação nas classes comuns, de recursos, sala especial e escola especial. Todas as possibilidades têm por objetivo a oferta de educação de qualidade. Diante dessa política, como está a educação especial brasileira?

O conhecimento da realidade é ainda bastante precário, porque não dispomos de estatísticas completas nem sobre o número de pessoas com necessidades especiais nem sobre o atendimento. Somente a partir do ano 2000 o Censo Demográfico fornecerá dados mais precisos, que permitirão análises mais profundas da realidade.

A Organização Mundial de Saúde estima que em torno de 10% da população têm necessidades especiais. Estas podem ser de diversas ordens - visuais, auditivas, físicas, mentais, múltiplas, distúrbios de conduta e também superdotação ou altas habilidades. Se essa estimativa se aplicar também no Brasil, teremos cerca de 15 milhões de pessoas com

necessidades especiais. Os números de matrícula nos estabelecimentos escolares são tão baixos que não permitem qualquer confronto com aquele contingente. Em 1998, havia 293.403 alunos, distribuídos da seguinte forma: 58% com problemas mentais; 13,8%, com deficiências múltiplas; 12%, com problemas de audição; 3,1% de visão; 4,5%, com problemas físicos; 2,4%, de conduta. Apenas 0,3% com altas habilidades ou eram superdotados e 5,9% recebiam "outro tipo de atendimento"(Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 1998, do MEC/INEP).

Dos 5.507 Municípios brasileiros, 59,1% não ofereciam educação especial em 1998. As diferenças regionais são grandes. No Nordeste, a ausência dessa modalidade acontece em 78,3% dos Municípios, destacando-se Rio Grande do Norte, com apenas 9,6% dos seus Municípios apresentando dados de atendimento. Na região Sul, 58,1% dos Municípios ofereciam educação especial, sendo o Paraná o de mais alto percentual (83,2%). No Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul tinha atendimento em 76,6% dos seus Municípios. Espírito Santo é o Estado com o mais alto percentual de Municípios que oferecem educação especial (83,1%).

Entre as esferas administrativas, 48,2% dos estabelecimentos de educação especial em 1998 eram estaduais; 26,8%, municipais; 24,8%, particulares e 0,2%, federais. Como os estabelecimentos são de diferentes tamanhos, as matrículas apresentam alguma variação nessa distribuição: 53,1% são da iniciativa privada; 31,3%, estaduais; 15,2%, municipais e 0,3%, federais. Nota-se que o atendimento particular, nele incluído o oferecido por entidades filantrópicas, é responsável por quase metade de toda a educação especial no País. Dadas as discrepâncias regionais e a insignificante atuação federal, há necessidade de uma atuação mais incisiva da União nessa área.

Segundo dados de 1998, apenas 14% desses estabelecimentos possuíam instalação sanitária para alunos com necessidades especiais, que atendiam a 31% das matrículas. A região Norte é a menos servida nesse particular, pois o percentual dos estabelecimentos com aquele requisito baixa para 6%. Os dados não informam sobre outras facilidades como rampas e corrimãos... A eliminação das barreiras arquitetônicas nas escolas é uma condição importante para a integração dessas pessoas no ensino regular, constituindo uma meta necessária na década da educação. Outro elemento fundamental é o material didático-pedagógico adequado, conforme as necessidades específicas dos alunos. Inexistência, insuficiência, inadequação e precariedades podem ser constatadas em muitos centros de atendimento a essa clientela.

Em relação à qualificação dos profissionais de magistério, a situação é bastante boa: apenas 3,2% dos professores (melhor dito, das funções docentes), em 1998, possuíam o ensino fundamental, completo ou incompleto, como formação máxima. Eram formados em nível médio 51% e, em nível superior, 45,7%. Os sistemas de ensino costumam oferecer cursos de preparação para os professores que atuam em escolas especiais, por isso 73% deles fizeram curso específico. Mas, considerando a diretriz da integração, ou seja, de que, sempre que possível, as crianças, jovens e adultos especiais sejam atendidos em escolas regulares, a necessidade de preparação do corpo docente, e do corpo técnico e administrativo das escolas aumenta enormemente. Em princípio, todos os professores deveriam ter conhecimento da educação de alunos especiais.

Observando as modalidades de atendimento educacional, segundo os dados de 1997, predominam as "classes especiais", nas quais estão 38% das turmas atendidas. 13,7% delas estão em "salas de recursos" e 12,2% em "oficinas pedagógicas". Apenas 5% das turmas estão em "classes comuns com apoio pedagógico" e 6% são de "educação precoce" . Em "outras modalidades" são atendidas 25% das turmas de educação especial. Comparando o atendimento público com o particular, verifica-se que este dá preferência à educação precoce, a oficinas pedagógicas e a outras modalidades não especificadas no Informe, enquanto aquele dá prioridade às classes especiais e classes comuns com apoio pedagógico. As informações de 1998 estabelecem outra classificação, chamando a atenção que 62% do atendimento registrado está localizado em escolas especializadas, o que reflete a necessidade de um compromisso maior da escola comum com o atendimento do aluno especial.

O atendimento por nível de ensino, em 1998, apresenta o seguinte quadro: 87.607 crianças na educação infantil; 132.685, no ensino fundamental; 1.705, no ensino médio; 7.258 na educação de jovens e adultos. São informados como "outros" 64.148 atendimentos. Não há dados sobre o atendimento do aluno com necessidades especiais na educação superior. O particular está muito à frente na educação infantil especial (64%) e o estadual, nos níveis fundamental e médio (52 e 49%, respectivamente), mas o municipal vem crescendo sensivelmente no atendimento em nível fundamental.

As tendências recentes dos sistemas de ensino são as seguintes:

. integração/inclusão do aluno com necessidades especiais no sistema regular de ensino e, se isto não for possível em função das necessidades do educando, realizar o atendimento em classes e escolas especializadas;

. ampliação do regulamento das escolas especiais para prestarem apoio e orientação aos programas de integração, além do atendimento específico;

. melhoria da qualificação dos professores do ensino fundamental para essa clientela;
. expansão da oferta dos cursos de formação/especialização pelas universidades e escolas normais.

Apesar do crescimento das matrículas, o déficit é muito grande e constitui um desafio imenso para os sistemas de ensino, pois diversas ações devem ser realizadas ao mesmo tempo. Entre elas, destacam-se a sensibilização dos demais alunos e da comunidade em geral para a integração, as adaptações curriculares, a qualificação dos professores para o atendimento nas escolas regulares e a especialização dos professores para o atendimento nas novas escolas especiais, produção de livros e materiais pedagógicos adequados para as diferentes necessidades, adaptação das escolas para que os alunos especiais possam nelas transitar, oferta de transporte escolar adaptado, etc.

Mas o grande avanço que a década da educação deveria produzir será a construção de uma escola inclusiva, que garanta o atendimento à diversidade humana.

8.2 Diretrizes

A educação especial se destina às pessoas com necessidades especiais no campo da aprendizagem, originadas quer de deficiência física, sensorial, mental ou múltipla, quer de características como altas habilidades, superdotação ou talentos.

A integração dessas pessoas no sistema de ensino regular é uma diretriz constitucional (art. 208, III), fazendo parte da política governamental há pelo menos uma década. Mas, apesar desse relativamente longo período, tal diretriz ainda não produziu a mudança necessária na realidade escolar, de sorte que todas as crianças, jovens e adultos com necessidades especiais sejam atendidos em escolas regulares, sempre que for recomendado pela avaliação de suas condições pessoais. Uma política explícita e vigorosa de acesso à educação, de responsabilidade da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, é uma condição para que às pessoas especiais sejam assegurados seus direitos à educação. Tal política abrange: o *âmbito social*, do reconhecimento das crianças, jovens e adultos especiais como cidadãos e de seu direito de estarem integrados na sociedade o mais plenamente possível; e o *âmbito educacional*, tanto nos aspectos administrativos (adequação do espaço escolar, de seus equipamentos e materiais pedagógicos), quanto na qualificação dos professores e demais profissionais envolvidos. O ambiente escolar como um todo deve ser sensibilizado para uma perfeita integração. Propõe-se uma escola integradora, inclusiva, aberta à diversidade dos alunos, no que a participação da comunidade é fator essencial.

Quanto às escolas especiais, a política de inclusão as reorienta para prestarem apoio aos programas de integração.

A educação especial, como modalidade de educação escolar, terá que ser promovida sistematicamente nos diferentes níveis de ensino. A garantia de vagas no ensino regular para os diversos graus e tipos de deficiência é uma medida importante.

Entre outras características dessa política, são importantes a flexibilidade e a diversidade, quer porque o espectro das necessidades especiais é variado, quer porque as realidades são bastante diversificadas no País.

A União tem um papel essencial e insubstituível no planejamento e direcionamento da expansão do atendimento, uma vez que as desigualdades regionais na oferta educacional atestam uma enorme disparidade nas possibilidades de acesso à escola por parte dessa população especial. O apoio da União é mais urgente e será mais necessário onde se verificam os maiores déficits de atendimento.

Quanto mais cedo se der a intervenção educacional, mais eficaz ela se tornará no decorrer dos anos, produzindo efeitos mais profundos sobre o desenvolvimento das crianças. Por isso, o atendimento deve começar precocemente, inclusive como forma preventiva. Na hipótese de não ser possível o atendimento durante a educação infantil, há que se detectarem as deficiências, como as visuais e auditivas, que podem dificultar a aprendizagem escolar, quando a criança ingressa no ensino fundamental. Existem testes simples, que podem ser aplicados pelos professores, para a identificação desses problemas e seu adequado tratamento. Em relação às crianças com altas habilidades (superdotadas ou talentosas), a identificação levará em conta o contexto sócio-econômico e cultural e será feita por meio de observação sistemática do comportamento e do desempenho do aluno, com vistas a verificar a intensidade, a freqüência e a consistência dos traços, ao longo de seu desenvolvimento.

Considerando as questões envolvidas no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças, jovens e adultos com necessidades especiais, a articulação e a cooperação entre os setores de educação, saúde e assistência é fundamental e potencializa a ação de cada um deles. Como é sabido, o atendimento não se limita à área educacional, mas envolve especialistas sobretudo da área da saúde e da psicologia e depende da colaboração de diferentes órgãos do Poder Público, em particular os vinculados à saúde, assistência e promoção social, inclusive em termos de recursos. É medida racional que se evite a duplicação de recursos através da articulação daqueles setores desde a fase de diagnóstico de déficits sensoriais até as terapias específicas. Para a população de baixa renda, há ainda necessidade de ampliar, com a colaboração dos Ministérios da Saúde e da Previdência, órgãos oficiais e entidades não-

governamentais de assistência social, os atuais programas para oferecimento de órteses e próteses de diferentes tipos. O Programa de Renda Mínima Associado a Ações Sócio-educativas (Lei n.9.533/97) estendido a essa clientela, pode ser um importante meio de garantir-lhe o acesso e à freqüência à escola.

A formação de recursos humanos com capacidade de oferecer o atendimento aos educandos especiais nas creches, pré-escolas, centros de educação infantil, escolas regulares de ensino fundamental, médio e superior, bem como em instituições especializadas e outras instituições é uma prioridade para o Plano Nacional de Educação. Não há como ter uma escola regular eficaz quanto ao desenvolvimento e aprendizagem dos educandos especiais sem que seus professores, demais técnicos, pessoal administrativo e auxiliar sejam preparados para atendê-los adequadamente. As classes especiais, situadas nas escolas "regulares", destinadas aos alunos parcialmente integrados, precisam contar com professores especializados e material pedagógico adequado.

As escolas especiais devem ser enfatizadas quando as necessidades dos alunos assim o indicarem. Quando esse tipo de instituição não puder ser criado nos Municípios menores e mais pobres, recomenda-se a celebração de convênios intermunicipais e com organizações não-governamentais, para garantir o atendimento da clientela.

Certas organizações da sociedade civil, de natureza filantrópica, que envolvem os pais de crianças especiais, têm, historicamente, sido um exemplo de compromisso e de eficiência no atendimento educacional dessa clientela, notadamente na etapa da educação infantil. Longe de diminuir a responsabilidade do Poder Público para com a educação especial, o apoio do governo a tais organizações visa tanto à continuidade de sua colaboração quanto à maior eficiência por contar com a participação dos pais nessa tarefa. Justifica-se, portanto, o apoio do governo a essas instituições como parceiras no processo educacional dos educandos com necessidades especiais.

Requer-se um esforço determinado das autoridades educacionais para valorizar a permanência dos alunos nas classes regulares, eliminando a nociva prática de encaminhamento para classes especiais daqueles que apresentam dificuldades comuns de aprendizagem, problemas de dispersão de atenção ou de disciplina. A esses deve ser dado maior apoio pedagógico nas suas próprias classes, e não separá-los como se precisassem de atendimento especial.

Considerando que o aluno especial pode ser também da escola regular, os recursos devem, também, estar previstos no ensino fundamental. Entretanto, tendo em vista as especificidades dessa modalidade de educação e a necessidade de promover a ampliação do

atendimento, recomenda-se reservar-lhe uma parcela equivalente a 5 ou 6% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

8.3 Objetivos e Metas

1. Organizar, em todos os Municípios e em parceria com as áreas de saúde e assistência, programas destinados a ampliar a oferta da estimulação precoce (interação educativa adequada) para as crianças com necessidades educacionais especiais, em instituições especializadas ou regulares de educação infantil, especialmente creches.
2. Generalizar, em cinco anos, como parte dos programas de formação em serviço, a oferta de cursos sobre o atendimento básico a educandos especiais, para os professores em exercício na educação infantil e no ensino fundamental, utilizando inclusive a TV Escola e outros programas de educação a distância.
3. Garantir a generalização, em cinco anos, da aplicação de testes de acuidade visual e auditiva em todas as instituições de educação infantil e do ensino fundamental, em parceria com a área de saúde, de forma a detectar problemas e oferecer apoio adequado às crianças especiais.
4. Nos primeiros cinco anos de vigência deste plano, redimensionar conforme as necessidades da clientela, incrementando, se necessário, as classes especiais, salas de recursos e outras alternativas pedagógicas recomendadas, de forma a favorecer e apoiar a integração dos educandos com necessidades especiais em classes comuns, fornecendo-lhes o apoio adicional de que precisam.
5. Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive através de consórcios entre Municípios, quando necessário, provendo, nestes casos, o transporte escolar.
6. Implantar, em até quatro anos, em cada unidade da Federação, em parceria com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e com as organizações da sociedade civil, pelo menos um centro especializado, destinado ao atendimento de pessoas com severa dificuldade de desenvolvimento
7. Ampliar, até o final da década, o número desses centros, de sorte que as diferentes regiões de cada Estado contem com seus serviços.
8. Tornar disponíveis, dentro de cinco anos, livros didáticos falados, em braille e em caracteres ampliados, para todos os alunos cegos e para os de visão sub-normal do ensino fundamental.

9. Estabelecer, em cinco anos, em parceria com as áreas de assistência social e cultura e com organizações não-governamentais, redes municipais ou intermunicipais para tornar disponíveis aos alunos cegos e aos de visão sub-normal livros de literatura falados, em braille e em caracteres ampliados.

10. Estabelecer programas para equipar, em cinco anos, as escolas de educação básica e, em dez anos, as de educação superior que atendam educandos surdos e aos de visão sub-normal, com aparelhos de amplificação sonora e outros equipamentos que facilitem a aprendizagem, atendendo-se, prioritariamente, as classes especiais e salas de recursos.

11. Implantar, em cinco anos, e generalizar em dez anos, o ensino da Língua Brasileira de Sinais para os alunos surdos e, sempre que possível, para seus familiares e para o pessoal da unidade escolar, mediante um programa de formação de monitores, em parceria com organizações não-governamentais.

12. Em coerência com as metas nº 2, 3 e 4, da educação infantil e metas nº 4.d, 5 e 6, do ensino fundamental:

a) estabelecer, no primeiro ano de vigência deste plano, os padrões mínimos de infra-estrutura das escolas para o recebimento dos alunos especiais;

b) a partir da vigência dos novos padrões, somente autorizar a construção de prédios escolares, públicos ou privados, em conformidade aos já definidos requisitos de infra-estrutura para atendimento dos alunos especiais;

c) adaptar, em cinco anos, os prédios escolares existentes, segundo aqueles padrões.

13. Definir, em conjunto com as entidades da área, nos dois primeiros anos de vigência deste plano, indicadores básicos de qualidade para o funcionamento de instituições de educação especial, públicas e privadas, e generalizar, progressivamente, sua observância.

14. Ampliar o fornecimento e uso de equipamentos de informática como apoio à aprendizagem do educando com necessidades especiais, inclusive através de parceria com organizações da sociedade civil voltadas para esse tipo de atendimento.

15. Assegurar, durante a década, transporte escolar com as adaptações necessárias aos alunos que apresentem dificuldade de locomoção.

16. Assegurar a inclusão, no projeto pedagógico das unidades escolares, do atendimento às necessidades educacionais especiais de seus alunos, definindo os recursos disponíveis e oferecendo formação em serviço aos professores em exercício.

17. Articular as ações de educação especial e estabelecer mecanismos de cooperação com a política de educação para o trabalho, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, para o desenvolvimento de programas de qualificação profissional para

alunos especiais, promovendo sua colocação no mercado de trabalho. Definir condições para a terminalidade para os educandos que não puderem atingir níveis ulteriores de ensino.

18. Estabelecer cooperação com as áreas de saúde, previdência e assistência social para, no prazo de dez anos, tornar disponíveis órteses e próteses para todos os educandos com deficiências, assim como atendimento especializado de saúde, quando for o caso.

19. Incluir nos currículos de formação de professores, nos níveis médio e superior, conteúdos e disciplinas específicas para a capacitação ao atendimento dos alunos especiais.

20. Incluir ou ampliar, especialmente nas universidades públicas, habilitação específica, em níveis de graduação e pós-graduação, para formar pessoal especializado em educação especial, garantindo, em cinco anos, pelo menos um curso desse tipo em cada unidade da Federação.

21. Introduzir, dentro de três anos a contar da vigência deste plano, conteúdos disciplinares referentes aos educandos com necessidades especiais nos cursos que formam profissionais em áreas relevantes para o atendimento dessas necessidades, como Medicina, Enfermagem e Arquitetura, entre outras.

22. Incentivar, durante a década, a realização de estudos e pesquisas, especialmente pelas instituições de ensino superior, sobre as diversas áreas relacionadas aos alunos que apresentam necessidades especiais para a aprendizagem.

23. Aumentar os recursos destinados à educação especial, a fim de atingir, em dez anos, o mínimo equivalente a 5% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, contando, para tanto, com as parcerias com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e previdência, nas ações referidas nas metas nº 6, 9, 11, 14, 17 e 18.

24. No prazo de três anos a contar da vigência deste plano, organizar e pôr em funcionamento em todos os sistemas de ensino um setor responsável pela educação especial, bem como pela administração dos recursos orçamentários específicos para o atendimento dessa modalidade, que possa atuar em parceria com os setores de saúde, assistência social, trabalho e previdência e com as organizações da sociedade civil.

25. Estabelecer um sistema de informações completas e fidedignas sobre a população a ser atendida pela educação especial, a serem coletadas pelo censo educacional e pelos censos populacionais.

26. Implantar gradativamente, a partir do primeiro ano deste plano, programas de atendimento aos alunos com altas habilidades nas áreas artística, intelectual ou psicomotora.

27. Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimento de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino.
28. Observar, no que diz respeito a essa modalidade de ensino, as metas pertinentes estabelecidas nos capítulos referentes aos níveis de ensino, à formação de professores e ao financiamento e gestão.

9. EDUCAÇÃO INDÍGENA

9.1 Diagnóstico

No Brasil, desde o século XVI, a oferta de programas de educação escolar às comunidades indígenas esteve pautada pela catequização, civilização e integração forçada dos índios à sociedade nacional. Dos missionários jesuítas aos positivistas do Serviço de Proteção aos Índios, do ensino catequético ao ensino bilíngüe, a tônica foi uma só: negar a diferença, assimilar os índios, fazer com que eles se transformassem em algo diferente do que eram. Nesse processo, a instituição da escola entre grupos indígenas serviu de instrumento de imposição de valores alheios e negação de identidades e culturas diferenciadas.

Só em anos recentes esse quadro começou a mudar. Grupos organizados da sociedade civil passaram a trabalhar junto com comunidades indígenas, buscando alternativas à submissão desses grupos, como a garantia de seus territórios e formas menos violentas de relacionamento e convivência entre essas populações e outros segmentos da sociedade nacional. A escola entre grupos indígenas ganhou, então, um novo significado e um novo sentido, como meio para assegurar o acesso a conhecimentos gerais sem precisar negar as especificidades culturais e a identidade daqueles grupos. Diferentes experiências surgiram em várias regiões do Brasil, construindo projetos educacionais específicos à realidade sociocultural e histórica de determinados grupos indígenas, praticando a interculturalidade e o bilingüismo e adequando-se ao seu projeto de futuro.

O abandono da previsão de desaparecimento físico dos índios e da postura integracionista que buscava assimilar os índios à comunidade nacional, porque os entendia como categoria étnica e social transitória e fadada à extinção, está integrado nas mudanças e inovações garantidas pelo atual texto constitucional e fundamenta-se no reconhecimento da extraordinária capacidade de sobrevivência e mesmo de recuperação demográfica, como se verifica hoje, após séculos de práticas genocidas. As pesquisas mais recentes indicam que existem hoje entre 280.000 e 329.000 índios em terras indígenas, constituindo cerca de 210

grupos distintos. Não há informações sobre os índios urbanizados, e muitos deles preservam suas línguas e tradições.

O tamanho reduzido da população indígena, sua dispersão e heterogeneidade tornam particularmente difícil a implementação de uma política educacional adequada. Por isso mesmo, é de particular importância o fato de a Constituição Federal ter assegurado o direito das sociedades indígenas a uma educação escolar diferenciada, específica, intercultural e bilíngüe, o que vem sendo regulamentado em vários textos legais. Só dessa forma se poderá assegurar não apenas sua sobrevivência física mas também étnica, resgatando a dívida social que o Brasil acumulou em relação aos habitantes originais do território.

Em que pese a boa vontade de setores de órgãos governamentais, o quadro geral da educação escolar indígena no Brasil, permeado por experiências fragmentadas e descontínuas, é regionalmente desigual e desarticulado. Há, ainda, muito a ser feito e construído no sentido da universalização da oferta de uma educação escolar de qualidade para os povos indígenas, que venha ao encontro de seus projetos de futuro, de autonomia e que garanta a sua inclusão no universo dos programas governamentais que buscam a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, nos termos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

A transferência da responsabilidade pela educação indígena da Fundação Nacional do Índio para o Ministério da Educação não representou apenas uma mudança do órgão federal gerenciador do processo. Representou também uma mudança em termos de execução: se antes as escolas indígenas eram mantidas pela FUNAI (ou por secretarias estaduais e municipais de educação, através de convênios firmados com o órgão indigenista oficial), agora cabe aos Estados assumirem tal tarefa. A estadualização das escolas indígenas e, em alguns casos, sua municipalização ocorreram sem a criação de mecanismos que assegurassem uma certa uniformidade de ações que garantissem a especificidade destas escolas. A estadualização assim conduzida não representou um processo de instituição de parcerias entre órgãos governamentais e entidades ou organizações da sociedade civil, compartilhando uma mesma concepção sobre o processo educativo a ser oferecido para as comunidades indígenas, mas sim uma simples transferência de atribuições e responsabilidades. Com a transferência de responsabilidades da FUNAI para o MEC, e deste para as secretarias estaduais de educação, criou-se uma situação de acefalia no processo de gerenciamento global da assistência educacional aos povos indígenas.

Não há, hoje, uma clara distribuição de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, o que dificulta a implementação de uma política nacional que assegure a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngüe às comunidades indígenas.

Há também a necessidade de regularizar juridicamente as escolas indígenas, contemplando as experiências bem sucedidas em curso e reorientando outras para que elaborem regimentos, calendários, currículos, materiais didático-pedagógicos e conteúdos programáticos adaptados às particularidades étno-culturais e lingüísticas próprias a cada povo indígena.

9.2 Diretrizes

A Constituição Federal assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

A coordenação das ações escolares de educação indígena está, hoje, sob responsabilidade do Ministério de Educação, cabendo aos Estados e Municípios, a sua execução.

A proposta de uma escola indígena diferenciada, de qualidade, representa uma grande novidade no sistema educacional do País e exige das instituições e órgãos responsáveis a definição de novas dinâmicas, concepções e mecanismos, tanto para que estas escolas sejam de fato incorporadas e beneficiadas por sua inclusão no sistema oficial, quanto para que sejam respeitadas em suas particularidades.

A educação bilíngüe, adequada às peculiaridades culturais dos diferentes grupos, é melhor atendida através de professores índios. É preciso reconhecer que a formação inicial e continuada dos próprios índios, enquanto professores de suas comunidades, deve ocorrer em serviço e concomitantemente à sua própria escolarização. A formação que se contempla deve capacitar os professores para a elaboração de currículos e programas específicos para as escolas indígenas; o ensino bilíngüe, no que se refere à metodologia e ensino de segundas línguas e ao estabelecimento e uso de um sistema ortográfico das línguas maternas; a condução de pesquisas de caráter antropológico visando à sistematização e incorporação dos conhecimentos e saberes tradicionais das sociedades indígenas e à elaboração de materiais didático-pedagógicos, bilíngües ou não, para uso nas escolas instaladas em suas comunidades.

9.3 Objetivos e Metas

1. Atribuir aos Estados a responsabilidade legal pela educação indígena, quer diretamente, quer através de delegação de responsabilidades aos seus Municípios, sob a coordenação geral e com o apoio financeiro do Ministério da Educação.

2. Universalizar imediatamente a adoção das diretrizes para a política nacional de educação escolar indígena e os parâmetros curriculares estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério da Educação.

3. Universalizar, em dez anos, a oferta às comunidades indígenas de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental, respeitando seus modos de vida, suas visões de mundo e as situações sociolingüísticas específicas por elas vivenciadas.

4. Ampliar, gradativamente, a oferta de ensino de 5ª a 8ª série à população indígena, quer na própria escola indígena, quer integrando os alunos em classes comuns nas escolas próximas, ao mesmo tempo que se lhes ofereça o atendimento adicional necessário para sua adaptação, a fim de garantir o acesso ao ensino fundamental pleno.

5. Fortalecer e garantir a consolidação, o aperfeiçoamento e o reconhecimento de experiências de construção de uma educação diferenciada e de qualidade atualmente em curso em áreas indígenas.

6. Criar, dentro de um ano, a categoria oficial de "escola indígena" para que a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngüe seja assegurada.

7. Proceder, dentro de dois anos, ao reconhecimento oficial e à regularização legal de todos os estabelecimentos de ensino localizados no interior das terras indígenas e em outras áreas assim como a constituição de um cadastro nacional de escolas indígenas.

8. Assegurar a autonomia das escolas indígenas, tanto no que se refere ao projeto pedagógico quanto ao uso de recursos financeiros públicos para a manutenção do cotidiano escolar, garantindo a plena participação de cada comunidade indígena nas decisões relativas ao funcionamento da escola.

9. Estabelecer, dentro de um ano, padrões mínimos mais flexíveis de infra-estrutura escolar para esses estabelecimentos, que garantam a adaptação às condições climáticas da região e, sempre que possível, as técnicas de edificação próprias do grupo, de acordo com o uso social e concepções do espaço próprias de cada comunidade indígena, além de condições sanitárias e de higiene.

10. Estabelecer um programa nacional de colaboração entre a União e os Estados para, dentro de cinco anos, equipar as escolas indígenas com equipamento didático-pedagógico básico, incluindo bibliotecas, videotecas e outros materiais de apoio.

11. Adaptar programas do Ministério da Educação de auxílio ao desenvolvimento da educação, já existentes, como transporte escolar, livro didático, biblioteca escolar, merenda escolar, TV Escola, de forma a contemplar a especificidade da educação indígena, quer em termos do contingente escolar, quer quanto aos seus objetivos e necessidades, assegurando o fornecimento desses benefícios às escolas.

12. Fortalecer e ampliar as linhas de financiamento existentes no Ministério da Educação para implementação de programas de educação escolar indígena, a serem executados pelas

secretarias estaduais ou municipais de educação, organizações de apoio aos índios, universidades e organizações ou associações indígenas.

13. Criar, tanto no Ministério da Educação como nos órgãos estaduais de educação, programas voltados à produção e publicação de materiais didáticos e pedagógicos específicos para os grupos indígenas, incluindo livros, vídeos, dicionários e outros, elaborados por professores indígenas juntamente com os seus alunos e assessores.

14. Implantar, dentro de um ano, as diretrizes curriculares nacionais e os parâmetros curriculares e universalizar, em cinco anos, a aplicação pelas escolas indígenas na formulação do seu projeto pedagógico.

15. Instituir e regulamentar, nos sistemas estaduais de ensino, a profissionalização e reconhecimento público do magistério indígena, com a criação da categoria de professores indígenas como carreira específica do magistério, com concurso de provas e títulos adequados às particularidades lingüísticas e culturais das sociedades indígenas, garantindo a esses professores os mesmos direitos atribuídos aos demais do mesmo sistema de ensino, com níveis de remuneração correspondentes ao seu nível de qualificação profissional.

16. Estabelecer e assegurar a qualidade de programas contínuos de formação sistemática do professorado indígena, especialmente no que diz respeito aos conhecimentos relativos aos processos escolares de ensino-aprendizagem, à alfabetização, à construção coletiva de conhecimentos na escola e à valorização do patrimônio cultural da população atendida.

17. Formular, em dois anos, um plano para a implementação de programas especiais para a formação de professores indígenas em nível superior, através da colaboração das universidades e de instituições de nível equivalente.

18. Criar, estruturar e fortalecer, dentro do prazo máximo de dois anos, nas secretarias estaduais de educação, setores responsáveis pela educação indígena, com a incumbência de promovê-la, acompanhá-la e gerenciá-la.

19. Implantar, dentro de um ano, cursos de educação profissional, especialmente nas regiões agrárias, visando à auto-sustentação e ao uso da terra de forma equilibrada.

20. Promover, com a colaboração entre a União, os Estados e Municípios e em parceria com as instituições de ensino superior, a produção de programas de formação de professores de educação a distância de nível fundamental e médio.

21. Promover a correta e ampla informação da população brasileira em geral, sobre as sociedades e culturas indígenas, como meio de combater o desconhecimento, a intolerância e o preconceito em relação a essas populações.

IV – MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

10. FORMAÇÃO DOS PROFESSORES E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

10.1 Diagnóstico

A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente,

. a formação profissional inicial;

. as condições de trabalho, salário e carreira;

. a formação continuada.

A simultaneidade dessas três condições, mais do que uma conclusão lógica, é uma lição extraída da prática. Esforços dos sistemas de ensino e, especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio de formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes desanimadora. Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. Formar mais e melhor os profissionais do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação. Se, de um lado, há que se repensar a própria formação, em vista dos desafios presentes e das novas exigências no campo da educação, que exige profissionais cada vez mais qualificados e permanentemente atualizados, desde a educação infantil até a educação superior (e isso não é uma questão meramente técnica de oferta de maior número de cursos de formação inicial e de cursos de qualificação em serviço) por outro lado é fundamental manter na rede de ensino e com perspectivas de aperfeiçoamento constante os bons profissionais do magistério. Salário digno e carreira de magistério entram, aqui, como componentes essenciais. Avaliação de desempenho também tem importância, nesse contexto.

Em coerência com esse diagnóstico, o Plano Nacional de Educação estabelece diretrizes e metas relativas à melhoria das escolas, quer no tocante aos espaços físicos, à infra-estrutura, aos instrumentos e materiais pedagógicos e de apoio, aos meios tecnológicos, etc., quer no que diz respeito à formulação das propostas pedagógicas, à participação dos

profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e nos conselhos escolares, quer, ainda, quanto à formulação dos planos de carreira e de remuneração do magistério e do pessoal administrativo e de apoio.

As funções docentes em educação básica, em todas as modalidades de ensino, passam de 2 milhões. O número de professores é menor, considerando que o mesmo docente pode estar atuando em mais de um nível e/ou modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento, sendo, nesse caso, contado mais de uma vez. As funções docentes estão assim distribuídas, segundo os dados de 1998 (MEC/INEP/SEEC):

Educação infantil: 219.593

Classes de alfabetização: 46.126

Ensino fundamental: 1.439.064

Ensino médio: 365.874

Educação especial: 37.356

Educação de jovens e adultos: 103.051

A análise da distribuição das funções docentes por nível de formação e níveis escolares em que atuam somente pode ser feita sobre os dados de 1996, os últimos publicados pelo MEC/INEP/SEEC, conforme se vê a seguir:

TABELA 19 - Funções Docentes - distribuição nacional por nível de formação e níveis escolares em que atuam – 1998

Nível de formação	Total de funções	Níveis e modalidades de atuação					
		Pré-Esc e Alfabetiz.	1ª à 4ª séries	5ª à 8ª séries	ensino médio	educação especial	jovens e adultos
Ens.Fund. Incompl.	65.968	20.581	44.335	712	18	322	567
Ens.Fund. Completo	80.119	22.043	50.641	5.913	675	847	1.462
Ens. Médio Completo	916.791	174.948	531.256	153.258	38.250	19.079	32.150
Ens. Sup. Completo	1.066.396	48.147	172.715	501.625	326.801	17.108	68.872
Total	2.129.274	265.719	798.947	661.508	365.744	37.356	103.051

Fonte: MEC/INEP: Sinopse Estatística 1996.
Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Se uma função docente correspondesse a um professor, depreender-se-ia dessa Tabela a seguinte necessidade de qualificação:

Para a educação infantil: 29.458 professores que atuam na pré-escola precisam fazer o curso de nível médio, modalidade normal, para atingirem a qualificação mínima permitida. Quanto aos da creche, não há dados. Um levantamento urgente se faz necessário, para dimensionar a demanda e definir a estratégia e os recursos requeridos.

Quanto às classes de alfabetização: como serão desfeitas, conforme as diretrizes e metas deste plano, não se trata de qualificar os professores para nelas permanecerem, mas para atuarem no ensino fundamental. São 13.166 professores que possuem formação apenas de ensino fundamental e que deverão cursar pelo menos o ensino médio, modalidade normal.

Para as 4 primeiras séries do ensino fundamental: 94.976 precisam obter diploma de nível médio, modalidade normal. Considerando o grande aumento do número de matrículas nesse nível de ensino, entre 1996 e 1999, é de supor que a quantidade de professores nessa situação seja bem maior, principalmente se houve admissões sem a qualificação mínima exigida.

Para as 4 últimas séries do ensino fundamental: 159.883 carecem de formação de nível superior, com licenciatura plena.

Para o ensino médio: 44.486 necessitam de formação superior. Chega-se ao número de 58.000, em 1997, calculando-se a partir dos dados disponíveis sobre o percentual dos que atuam nesse nível com curso superior.

As necessidades de qualificação para a educação especial e para a educação de jovens e adultos são pequenas no que se refere ao nível de formação pois, em ambas as modalidades, 97% dos professores têm nível médio ou superior. A questão principal, nesses dois casos, é a qualificação para a especificidade da tarefa.

Esta exigência, aliás, se aplica também na formação para o magistério na educação infantil, nas séries iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio. As características psicológicas, sociais e físicas das diferentes faixas etárias carregam modos diversos de encarar os objetos de conhecimento e de aprender. Daí por que não basta ser formado num determinado nível de ensino; é preciso adquirir o conhecimento da especificidade do processo de construção do conhecimento em cada uma daquelas circunstâncias e faixas etárias.

É fundamental que os dados sobre necessidades de qualificação sejam desagregados por Estado, o que deverá ser feito nos planos estaduais, a fim de dimensionar o esforço que em cada um deles deverá ser feito para alcançar o patamar mínimo de formação exigido.

Os dados acima apontam somente para a necessidade atual, isto é, para que o magistério brasileiro que está atuando nos sistemas de ensino possua o nível de formação mínimo estabelecido pela lei. Considerando que este plano fixa metas de expansão e de melhoria da

qualidade do ensino, as necessidades de formação crescerão na mesma proporção daquelas metas.

No campo da remuneração, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério está fazendo uma extraordinária mudança naqueles Estados e Municípios onde o professor recebia salários muito baixos, inferiores ao salário mínimo. Devem ser aplicados, obrigatoriamente, pelo menos 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do pessoal de magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (Lei 9.429/96, art. 7º). Nos Estados e Municípios onde o salário já era mais alto do que o possibilitado pelo FUNDEF, não houve melhoria para os professores, antes, dificuldades adicionais para certos Municípios manter o padrão anterior de remuneração. A avaliação do FUNDEF vem apontando as falhas e sugerindo revisões com vistas a solucionar os problemas que vêm ocorrendo. Em alguns lugares, os professores de educação infantil, de jovens e adultos e de ensino médio, ficaram prejudicados. Se os 10% dos mínimos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não postos no FUNDEF forem efetivamente destinados, nos Municípios, à educação infantil e, nos Estados, ao ensino médio, os problemas ficarão em parte minimizados.

Em cumprimento à Lei 9.424/96, estão sendo elaborados ou reformulados os planos de carreira do magistério. Tratando-se de um processo em curso, este plano reforça o propósito através de metas específicas, na expectativa de que isso constitua um importante passo e instrumento na valorização do magistério.

10.2 Diretrizes

A qualificação do pessoal docente se apresenta hoje como um dos maiores desafios para o Plano Nacional de Educação, e o Poder Público precisa se dedicar prioritariamente à solução deste problema. A implementação de políticas públicas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação é uma condição e um meio para o avanço científico e tecnológico em nossa sociedade e, portanto, para o desenvolvimento do País, uma vez que a produção do conhecimento e a criação de novas tecnologias dependem do nível e da qualidade da formação das pessoas.

A melhoria da qualidade do ensino, indispensável para assegurar à população brasileira o acesso pleno à cidadania e a inserção nas atividades produtivas que permita a elevação constante do nível de vida, constitui um compromisso da Nação. Este compromisso,

entretanto, não poderá ser cumprido sem a valorização do magistério, uma vez que os docentes exercem um papel decisivo no processo educacional.

A valorização do magistério implica, pelo menos, os seguintes requisitos:

* uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos objeto de trabalho com os alunos e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;
* um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo;
* jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;
* salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação;
* compromisso social e político do magistério.

Os quatro primeiros precisam ser supridos pelos sistemas de ensino. O quinto depende dos próprios professores: o compromisso com a aprendizagem dos alunos, o respeito a que têm direito como cidadãos em formação, interesse pelo trabalho e participação no trabalho de equipe, na escola. Assim, a valorização do magistério depende, pelo lado do Poder Público, da garantia de condições adequadas de formação, de trabalho e de remuneração e, pelo lado dos profissionais do magistério, do bom desempenho na atividade. Dessa forma, há que se prever na carreira sistemas de ingresso, promoção e afastamentos periódicos para estudos que levem em conta as condições de trabalho e de formação continuada e a avaliação do desempenho dos professores.

Na formação inicial é preciso superar a histórica dicotomia entre teoria e prática e o divórcio entre a formação pedagógica e a formação no campo dos conhecimentos específicos que serão trabalhados na sala de aula.

A formação continuada assume particular importância, em decorrência do avanço científico e tecnológico e de exigência de um nível de conhecimentos sempre mais amplos e profundos na sociedade moderna. Este Plano, portanto, deverá dar especial atenção à formação permanente (em serviço) dos profissionais da educação.

Quanto à remuneração, é indispensável que níveis mais elevados correspondam a exigências maiores de qualificação profissional e de desempenho.

Este plano estabelece as seguintes diretrizes para a formação dos profissionais da educação e sua valorização:

Os cursos de formação deverão obedecer, em quaisquer de seus níveis e modalidades, aos seguintes princípios:

a) sólida formação teórica nos conteúdos específicos a serem ensinados na Educação Básica, bem como nos conteúdos especificamente pedagógicos;

b) ampla formação cultural;

c) atividade docente como foco formativo;

d) contato com a realidade escolar desde o início até o final do curso, integrando a teoria à prática pedagógica;

e) pesquisa como princípio formativo;

f) domínio das novas tecnologias de comunicação e da informação e capacidade para integrá-las à prática do magistério;

g) análise dos temas atuais da sociedade, da cultura e da economia;

h) inclusão das questões relativas à educação dos alunos com necessidades especiais e das questões de gênero e de etnia nos programas de formação;

i) trabalho coletivo interdisciplinar;

j) vivência, durante o curso, de formas de gestão democrática do ensino;

k) desenvolvimento do compromisso social e político do magistério; e

l) conhecimento e aplicação das diretrizes curriculares nacionais dos níveis e modalidades da educação básica.

A formação inicial dos profissionais da educação básica deve ser responsabilidade principalmente das instituições de ensino superior, nos termos do art. 62 da LDB, onde as funções de pesquisa, ensino e extensão e a relação entre teoria e prática podem garantir o patamar de qualidade social, política e pedagógica que se considera necessário. As instituições de formação em nível médio (modalidade Normal), que oferecem a formação admitida para atuação na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental formam os profissionais.

A formação continuada do magistério é parte essencial da estratégia de melhoria permanente da qualidade da educação, e visará à abertura de novos horizontes na atuação profissional. Quando feita na modalidade de educação a distância, sua realização incluirá sempre uma parte presencial, constituída, entre outras formas, de encontros coletivos, organizados a partir das necessidades expressas pelos professores. Essa formação terá como

finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de seu aperfeiçoamento técnico, ético e político.

A formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente e a busca de parceria com universidades e instituições de ensino superior. Aquela relativa aos professores que atuam na esfera privada será de responsabilidade das respectivas instituições.

A educação escolar não se reduz à sala de aula e se viabiliza pela ação articulada entre todos os agentes educativos - docentes, técnicos, funcionários administrativos e de apoio que atuam na escola. Por essa razão, a formação dos profissionais para as áreas técnicas e administrativas deve esmerar-se em oferecer a mesma qualidade dos cursos para o magistério.
O ensino fundamental nas comunidades indígenas, segundo o preceito constitucional, deverá ser oferecido também nas suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem, para o que será necessário formar professores dessas mesmas comunidades.

10.3 Objetivos e Metas

1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº. 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a promoção por mérito.
2. Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, quando conveniente, cumprida em um único estabelecimento escolar.
3. Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas.
4. (VETADO)
5. Identificar e mapear, a partir do primeiro ano deste plano, os professores em exercício em todo o território nacional, que não possuem, no mínimo, a habilitação de nível médio para o magistério, de modo a elaborar-se, em dois anos, o diagnóstico da demanda de habilitação de professores leigos e organizar-se, em todos os sistemas de ensino, programas de formação de professores, possibilitando-lhes a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 87.

6. Nos Municípios onde a necessidade de novos professores é elevada e é grande o número de professores leigos, identificar e mapear, já no primeiro ano deste PNE, portadores de diplomas de licenciatura e de habilitação de nível médio para o magistério, que se encontrem fora do sistema de ensino, com vistas a seu possível aproveitamento.

7. A partir da entrada em vigor deste PNE, somente admitir professores e demais profissionais de educação que possuam as qualificações mínimas exigidas no art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

8. Estabelecer, dentro de um ano, diretrizes e parâmetros curriculares para os cursos superiores de formação de professores e de profissionais da educação para os diferentes níveis e modalidades de ensino.

9. Definir diretrizes e estabelecer padrões nacionais para orientar os processo de credenciamento das instituições formadoras, bem como a certificação, o desenvolvimento das competências profissionais e a avaliação da formação inicial e continuada dos professores.

10. Onde ainda não existam condições para formação em nível superior de todos os profissionais necessários para o atendimento das necessidades do ensino, estabelecer cursos de nível médio, em instituições específicas, que observem os princípios definidos na diretriz nº 1 e preparem pessoal qualificado para a educação infantil, para a educação de jovens e adultos e para as séries iniciais do ensino fundamental, prevendo a continuidade dos estudos desses profissionais em nível superior.

11. Nos concursos de provas e títulos para provimento dos cargos de professor para a educação indígena, incluir requisitos referentes às particularidades culturais, especialmente lingüísticas, dos grupos indígenas.

12. Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares.

13. Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semi-presenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior.

14. Generalizar, nas instituições de ensino superior públicas, cursos regulares noturnos e cursos modulares de licenciatura plena que facilitem o acesso dos docentes em exercício à formação nesse nível de ensino.

15. Incentivar as universidades e demais instituições formadoras a oferecer no interior dos Estados, cursos de formação de professores, no mesmo padrão dos cursos oferecidos na sede,

de modo a atender à demanda local e regional por profissionais do magistério graduados em nível superior.

16. Promover, nas instituições públicas de nível superior, a oferta, na sede ou fora dela, de cursos de especialização voltados para a formação de pessoal para as diferentes áreas de ensino e, em particular, para a educação especial, a gestão escolar, a formação de jovens e adultos e a educação infantil.

17. Garantir que, no prazo de 5 anos, todos os professores em exercício na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, possuam, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal), específica e adequada às características e necessidades de aprendizagem dos alunos.

18. Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas.

19. Garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam.

20. Incluir em quaisquer cursos de formação profissional, de nível médio e superior, conhecimentos sobre educação das pessoas com necessidades especiais, na perspectiva da integração social.

21. Incluir, nos currículos e programas dos cursos de formação de profissionais da educação, temas específicos da história, da cultura, dos conhecimentos, das manifestações artísticas e religiosas do segmento afro-brasileiro, das sociedades indígenas e dos trabalhadores rurais e sua contribuição na sociedade brasileira.

22. Garantir, já no primeiro ano de vigência deste plano, que os sistemas estaduais e municipais de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores, contando com a parceria das instituições de ensino superior sediadas nas respectivas áreas geográficas.

23. Ampliar a oferta de cursos de mestrado e doutorado na área educacional e desenvolver a pesquisa neste campo.

24. Desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino.

25. Identificar e mapear, nos sistemas de ensino, as necessidades de formação inicial e continuada do pessoal técnico e administrativo, elaborando e dando início à implementação, no prazo de três anos a partir da vigência deste PNE, de programas de formação.
26. Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infra-estruturas escolares, inclusive para alimentação escolar e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário.
27. Promover, em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a avaliação periódica da qualidade de atuação dos professores, com base nas diretrizes de que trata a meta nº 8, como subsídio à definição de necessidades e características dos cursos de formação continuada.
28. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à formação de professores e valorização do magistério.

V - FINANCIAMENTO E GESTÃO

11.1 Diagnóstico

A fixação de um plano de metas exige uma definição de custos assim como a identificação dos recursos atualmente disponíveis e das estratégias para sua ampliação, seja por meio de uma gestão mais eficiente, seja por meio de criação de novas fontes, a partir da constatação da necessidade de maior investimento. Os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino devem representar o ponto de partida para a formulação e implementação de metas educacionais. É preciso, entretanto, desfazer alguns enganos. Há uma imagem equivocada de que esta fonte representa valor elevado. A vinculação é realizada em relação às receitas resultantes de impostos, e não à totalidade dos recursos orçamentários. Os recursos de impostos não constituem sequer a totalidade dos recursos tributários (que incluem taxas e contribuições de melhoria).O imposto é espécie do gênero tributo. O orçamento fiscal da União de 1998, por exemplo, equivalia a 325,6 bilhões, sendo o orçamento da seguridade social da ordem de 105 bilhões. A receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, no nível federal, não chegou a 4 bilhões, valor que sequer cobre os gastos com instituições de ensino superior (Tabela 20).

TABELA 20 - Ministério da Educação - Despesa por Fonte(R$ milhões)

Fonte	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
Recursos ordinários	0	0	0	0	977	10,1	478	4,4	1.138	10,26
Manutenção e desenvolvimento do ensino – art 212, CF	3.489	38,5	4.788	52,3	3.360	34,9	3.831	35,8	3.826	34,5
Salário-Educação	370	4,1	486	5,3	613	6,4	619	5,7	738	6,7
Contrib. Social S/ Lucro das Pessoas.Jurídicas	271	3,0	259	2,8	39	0,4	161	1,5	529	4,8
Contrib. Social p/ Seguridade Social	356	3,9	787	8,6	1.099	11,4	0	0	694	6,3
Fundo de Estabilização Fiscal – FEF	3.388	37,4	1.632	17,8	2.440	25,3	3.733	34,7	2.152	19,4
Recursos Diretamente arrecadados	575	6,3	530	5,8	495	5,1	518	4,8	246	2,2
Recursos de Concessões e Permissões	0	0	0	0	0	0	496	4,5	0	0
Outros	621	6,8	671	7,4	620	6,4	932	13,3	1.762	15,9
Total	9.070	100,0	9.153	100,0	9.643	100,0	10.768	100,0	11.085	100,0

Fonte: SIAFI/PRODASEN - Elaboração; COFF/CD
1995 a 1998 - valores liquidados
1999 - Lei Orçamentária

Dada a natureza federativa do Estado brasileiro, a Constituição definiu uma divisão de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, estabelecendo ainda a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. As Tabelas 21 e 22 mostram o retrato dos gastos com educação, somadas todas as esferas administrativas.

TABELA 21 - Gastos Diretos com Educação das Administrações Públicas – 1997

Natureza da despesa	Esfera de governo			Todas as esferas-consolidado
	União	Estados	Municípios	
Pessoal e encargos sociais	4.027.842.317	12.275.243.303	7.214.711.927	23.517.797.547
Transferência de Assistência e Previdência	2.413.067.152	2.983.201.731	913.985.248	6.310.254.129
Outras despesas correntes	2.430.273.641	3.067.446.542	3.119.763.513	8.617.483.696
Investimentos	603.634.891	917.226.164	717.058.074	2.237.919.129
Inversões financeiras	152.685.812	12.132.874	2.955.326	167.774.012

Total	9.627.503.814	19.256.250.613	11.968.474.085	40.851.228.512

Fonte : FECAMP – em valores históricos

TABELA 22 - Gastos Com Educação – Esferas Federativas - 1997

ENTE FEDERATIVO	%
UNIÃO	23,6
ESTADOS	47,1
MUNICÍPIOS	29,3

Fonte: Fecamp

Em 1995, antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 14, verificavam-se graves distorções. Por exemplo, no Maranhão, na reduzida rede estadual, o gasto médio por aluno era de 343 reais, ao passo que nas redes municipais, responsáveis pela maioria das matrículas o valor aplicado não passava de 88 reais. No extremo oposto, em São Paulo, onde o estado arcava com a maior parte das matrículas do ensino fundamental, o gasto correspondia a 336 reais, enquanto nas redes municipais equivalia a 1.165 reais. O conjunto dos Município do Maranhão e de Alagoas era responsável por dois terços das matrículas e recebia apenas um terço dos recursos. Assim, dois cidadãos do mesmo estado e do mesmo nível de ensino eram tratados de forma absolutamente distinta.

Para corrigir esta situação foi concebido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que passou a ser conhecido como FUNDEF. Este é constituído por uma cesta de recursos equivalentes a 15% de alguns impostos do estado (FPE, ICMS, cota do IPI-Exp.) e dos Municípios (FPM, cota do ICMS, cota do IPI-Exp), além da compensação referente às perdas com a desoneração das exportações, decorrentes da Lei Complementar n° 87/96.

Os núcleos da proposta do FUNDEF são: o estabelecimento de um valor mínimo por aluno a ser despendido anualmente (fixado em 315 reais para os anos de 1998 e 1999); a redistribuição dos recursos do fundo, segundo o número de matrículas e a subvinculação de 60% de seu valor para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício. Se o fundo, no âmbito de determinado estado não atingir o valor mínimo, a União efetua a complementação. Em 1998 esta foi equivalente a cerca de 435 milhões (Tabela 23). Para o exercício de 1999 a previsão é de que a complementação da União seja de cerca de 610 milhões (Portaria nº 286/99-MF).

TABELA 23 - Origem das Receitas do Fundef – 1998 R$ Mil

Receita	Valor Distribuído	%
FPM	1.838.315	13,9
FPE	1.638.058	12,4
ICMS	8.759.096	66,3
IPI-Exp.	237.989	1,8
LC 87/96	314.003	2,4
Subtotal	12.787.461	96,8
Complementação da União	434.819	3,2
Total	13.222.280	100,0

Fonte: SIAFI/Tribunal de Contas da União

Além de promover a eqüidade, o FUNDEF foi o instrumento de uma política que induziu várias outras transformações:

- com a criação de contas únicas e específicas e dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF deu-se mais transparência à gestão. A maior visibilidade dos recursos possibilitou inclusive a identificação de desvios;
- com a obrigatoriedade da apresentação de planos de carreira com exigência de habilitação, deflagrou-se um processo de profissionalização da carreira;
- com a subvinculação ao pagamento dos professores melhoraram os salários e foram novamente atraídos para a carreira professores que ocupavam outras posições no mercado de trabalho;
- a fixação de um critério objetivo do número de matrículas e a natureza contábil do fundo permitiram colocar os recursos onde estão os alunos e eliminar práticas clientelistas;
- diminuiu consideravelmente o número de classes de alfabetização e de alunos maiores de 7 anos na pré-escola, sendo trazidos para o ensino fundamental.

Em 21 dos 26 Estados, verificou-se uma transferência líquida de recursos das redes estaduais para as municipais. É inegável o efeito redistributivo do FUNDEF, sobretudo no Nordeste – onde as redes municipais são responsáveis por cerca de 50% das matrículas. Conforme indica a Tabela 24, dos 5.506 Municípios brasileiros, cerca de 39% (2.159) contavam com um valor por aluno/ano abaixo do valor mínimo nacional de 315 reais.

TABELA 24 - Efeitos Financeiros do FUNDEF, nos Municípios com gasto abaixo do valor mínimo (R$ 315,00) – 1998

Valor por aluno/ano *(R$1,00)*	Municípios		Alunos/97		Valor por aluno/ano		Receita Adicional Bruta *(R$ Milhões)*	Variação	
	Número	%	Número	%	Antes do FUNDEF (A)	Com o FUNDEF (B)		Do valor por aluno	% (B/A)
Até 100	308	5,6	1.740.209	14,0	77,8	324,9	429,9	247,0	317
De 100 a 150	613	11,1	2.192.551	17,6	124,2	335,4	463,1	211,2	170
De 150 a 200	474	8,6	2.006.045	16,1	178,4	437,0	518,8	258,6	145
De 200 a250	370	6,7	1.193.002	9,7	225,7	389,3	195,1	163,5	72
De 250 a 315	394	7,1	1.125.758	9,0	281,3	405,7	140,0	124,3	44
Subtotal	2.159	39,2	8.257.565	66,4	163,7	375,2	1.746,9	211,5	129
Outros Municípios	3.347	60,8	4.178.963	33,6					
Total	5.506	100,0	12.435.528	100,0					

Fonte : MEC/SEADE – Balanço do primeiro ano do FUNDEF

A partir desta redistribuição, o FUNDEF constituiu-se em instrumento fundamental para alcançar a meta prioritária da universalização. De 1997 para 1998, houve um aumento expressivo de 6% nas matrículas, que cresceram de 30.535.072, em 1997, para 32.380.024, em 1998.

É certo que alguns ajustes e aperfeiçoamentos são necessários, como está previsto na própria legislação. Destacam-se as questões de como garantir o financiamento da educação de jovens e adultos, educação infantil e ensino médio. De toda sorte, qualquer política de financiamento há de partir do FUNDEF, inclusive a eventual criação, no futuro, de um fundo único para toda a educação básica – que não pode ser feito no âmbito deste plano, uma vez que requer alteração na Emenda Constitucional nº 14.

Como apontou Barjas Negri (Financiamento da Educação no Brasil - MEC/INEP,1997), "há uma grande controvérsia sobre o quanto se gasta com educação no Brasil. A partir de 1986 iniciou-se a disseminação de informações que continham grave erro metodológico, ou seja, incluindo-se uma dupla contagem de gastos, sem a devida dedução das transferências intragovernamentais destinadas à educação, do governo federal para os governos estaduais e municipais e dos governos estaduais para os municipais. Isso pode ter elevado indevidamente a estimativa do percentual do PIB, inflacionando os dados da UNESCO" (de 1989, mas que constavam ainda do Anuário Estatístico de 1995).

Para superar esta dificuldade, Negri procurou em criterioso estudo estimar os recursos potencialmente disponíveis, a partir das vinculações. O problema deste método é que capta

muito bem o que se deve gastar, mas não o quanto se gasta - dado que só pode ser aferido após a consolidação dos balanços de todos Estados, Municípios e da União. Recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA calculou em 4,2% os gastos públicos com educação para o ano de 1995. Negri havia chegado, para aquele exercício, ao número de 4,53% de recursos disponíveis.

Observe-se que, embora trabalhe com a execução o IPEA considera os gastos da função educação e cultura, superestimando, portanto os gastos apenas com educação. Dado recente da OCDE indica um gasto público em educação no Brasil equivalente a 5% do PIB (Tabela 25).

Não se devem interpretar estes dados de maneira estática, isto é, os países desenvolvidos que já fizeram um amplo esforço no período pós-guerra estabilizaram seus gastos. Outra é a situação do Brasil, que tem os enormes desafios discutidos neste plano.
Este dado foi informado à OCDE pelo governo brasileiro. Partindo deste dado oficial, a meta estabelecida pelo PL nº 4.173/98, de atingir 6,5% do PIB, incluindo os gastos do setor privado (que Negri estima em 1% do PIB), afigura-se muito modesta. Por outro lado, a meta contida no PL nº 4.155/98, de atingir, apenas no setor público o equivalente a 10% do PIB é muito elevada. Em valores atuais, cada ponto percentual significa cerca de 10 bilhões de reais. Este plano propõe que num prazo de dez anos atinjamos um gasto público equivalente a 7% do PIB, através de aumento contínuo e progressivo de todas as esferas federativas. Este esforço inicial é indispensável. Para tanto é necessário o compromisso do Congresso Nacional, e dos Legislativos subnacionais, que elaborarão os planos plurianuais e orçamentos que vigorarão no período. Com o tempo haveria uma estabilização num patamar menor, na medida em que fosse sendo erradicado o analfabetismo, corrigida a distorção idade-série e aperfeiçoada a gestão.

TABELA 25 - Despesas Públicas em Educação, em relação ao PIB – 1995

PAÍS	% do PIB
AMÉRICA DO NORTE	
Canadá	5,8
Estados Unidos	5,0
México	4,6
AMÉRICA DO SUL	
Argentina*	3,4

BRASIL	5,0
Chile*	3,0
Paraguai*	3,1
Uruguai*	2,7
ÁSIA	
Coréia	3,6
Malásia*	4,9
Tailândia*	3,6
EUROPA	
Áustria	5,3
Dinamarca	6,5
França	5,8
Noruega	6,8
Portugal	5,4
Espanha	4,8
Suécia	6,6
Reino Unido	4,6

Fonte: Base de dados da OCDE
*Dados de 1996

Financiamento e gestão estão indissoluvelmente ligados. A transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional facilita amplamente esta tarefa, ao estabelecer, no § 5º do art.69, o repasse automático dos recursos vinculados, ao órgão gestor e ao regulamentar quais as despesas admitidas como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme dispunha o Plano Nacional de Educação para Todos, "a melhoria dos níveis de qualidade do ensino requer a profissionalização tanto das ações do Ministério da Educação e dos demais níveis da administração educativa como a ação nos estabelecimentos de ensino. Essa profissionalização implica a definição de competências específicas e a dotação de novas capacidades humanas, políticas e técnicas, tanto nos níveis centrais como nos descentralizados, tendo como objetivo o desenvolvimento de uma gestão responsável. A profissionalização requer também a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, com o objetivo de aumentar a racionalidade e produtividade."

O governo federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia (Tabela 26). Neste processo foi

induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos escolares. Estes aumentaram de 11.643, em 1995, para 54.591 em 1998.

TABELA 26 - Programa Dinheiro na Escola 1995 a 1998 – Atendimento

Ano	Número de escolas*	Número de alunos	Valor em R$ mil
1995	144.306	28.350.229	229.348
1996	167.760	31.287.583	259.743
1997	106.711	26.672.800	279.428
1998**	129.632	28.857.262	304.337

Fonte: FNDE (Relatório de Atividades e Gerência do Programa)- Mensagem presidencial ao Congresso Nacional/1999
*a partir de 1997, apenas escolas com mais de 20 alunos / ** Dados até julho

11.2 Diretrizes

Ao tratar do financiamento da Educação, é preciso reconhecê-la como um *valor em si*, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população. A Constituição de 1988, sintonizada com os valores jurídicos que emanam dos documentos que incorporam as conquistas de nossa época – tais como a Declaração Universal de Direitos do Homem e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança –, determinou expressamente que a Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205,CF), devendo ser assegurada "com absoluta prioridade" à criança e ao adolescente (art. 227, *caput*, CF) pela família, pelo Estado e pela sociedade. Embora a educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a econômica, o fundamento da obrigação do Poder Público de financiá-la é o fato de constituir um *direito*. Assim, a Educação e seu financiamento não serão tratados neste PNE como um problema econômico, mas como um uma questão de cidadania.

Partindo deste enfoque, de nada adiantariam as previsões de dever do Estado, acompanhadas de rigorosas sanções aos agentes públicos em caso de desrespeito a este direito, se não fossem dados os instrumentos para garanti-lo. Daí emerge a primeira diretriz básica para o financiamento da Educação : a*vinculação* constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, adotada pela primeira vez pela Constituição de 1934, ressurgindo com a redemocratização em 1946, e, ainda uma vez, no bojo do processo de abertura política, com a aprovação da Emenda Calmon, sendo consolidada pela Constituição de 1988. Nos interregnos em que o princípio da vinculação foi enfraquecido ou suprimido, houve uma drástica redução de gastos na educação – como demonstrou o Senador

João Calmon nos debates que precederam a aprovação de sua proposta. O avanço significativo dos indicadores educacionais alcançado na década de 90 apoiou-se na vinculação de recursos, o que permitiu manter níveis razoáveis de investimento na educação pública. Embora encontre ainda alguma resistência em alguns nichos da tecnocracia econômica mais avessos ao social, a vinculação de recursos impõe-se não só pela prioridade conferida à Educação, mas também como condição de uma gestão mais eficaz. Somente a garantia de recursos e seu fluxo regular permitem o planejamento educacional.

Outra diretriz importante é a *gestão de recursos da educação por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas.* O fundo contábil permite que a vinculação seja efetiva, sendo a base do planejamento, e não se reduza a um jogo *ex post* de justificação para efeito de prestação de contas. Além disso, permite um controle social mais eficaz e evita a aplicação excessiva de recursos nas atividades–meio e as injunções de natureza política.

Com o FUNDEF inaugurou-se importante diretriz de financiamento: *a alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expressos pelo número de matrículas*. Desta forma, há estímulo para a universalização do ensino. O dinheiro é aplicado na atividade-fim: recebe mais quem tem rede, quem tem alunos, dá-se um enfoque positivo ao financiamento da Educação. Até então, aqueles que não cumprissem determinadas disposições eram punidos. Agora, os que cumprem são premiados.

Além disso, a diversidade da capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, e destes entre si, levava a uma diferença significativa de gasto por aluno, pelo simples fato de estar matriculado numa escola estadual ou municipal.

Cumpre consolidar e aperfeiçoar outra diretriz introduzida a partir do FUNDEF, cuja preocupação central foi a *eqüidade*. Para tanto, é importante o conceito operacional de *valor mínimo gasto por aluno, por ano, definido nacionalmente*. A eqüidade refere-se não só aos sistemas, mas aos alunos em cada escola. Assim, de nada adianta receber dos fundos educacionais um valor por aluno e praticar gastos que privilegiem algumas escolas em detrimento das escolas dos bairros pobres. A LDB preceitua que aos Municípios cabe exercer a função redistributiva com relação a suas escolas.

Instaurada a eqüidade, o desafio é obter a adequação da aprendizagem a um *padrão mínimo de qualidade* (art. 211,§ 1º, CF e art. 60,§ 4º, ADCT), definido em termos precisos na LDB (art.4º, IX) como "a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem". Aqui o conceito chave já não é mais o de valor mínimo, mas o de *custo-aluno-qualidade*. Este deve ser a referência para a política de financiamento da Educação. Para enfrentar esta necessidade, os sistemas de

ensino devem ajustar suas contribuições financeiras a este padrão desejado, e particularmente à União cabe fortalecer sua função supletiva, através do aumento dos recursos destinados à complementação do FUNDEF.

A Constituição Federal preceitua que à União compete exercer as funções redistributiva e supletiva de modo a garantir a *equalização de oportunidades educacionais* (art. 211, § 1º). Trata-se de dar às crianças real possibilidade de acesso e permanência na escola. Há que se combinar , em primeiro lugar, as ações para tanto com aquelas dirigidas ao combate do trabalho infantil. É fundamental fortalecer a educação como um dos alicerces da rede de proteção social. A educação deve ser considerada uma prioridade estratégica para um projeto nacional de desenvolvimento que favoreça a superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza. As *políticas que associam a renda mínima à educação*, adotadas em alguns Estados e Municípios, por iniciativa própria ou com apoio da União, a partir da Lei nº 9533/97, ou, ainda, diretamente pela União em áreas em que as crianças se encontrem em situação de risco, têm-se revelado instrumentos eficazes de melhoria da qualidade de ensino, reduzindo a repetência e a evasão e envolvendo mais a família com a educação de seus filhos – ingrediente indispensável para o sucesso escolar. Por se tratar não propriamente de um programa educacional, mas de um programa social de amplo alcance, com critérios educacionais, deve ser financiado com recursos oriundos de outras fontes que não as destinadas à educação escolar em senso estrito. Observe-se a propósito que a Educação é uma responsabilidade do Estado e da sociedade e não apenas de um órgão. Evidentemente, o Ministério (ou Secretaria, nos níveis estadual e municipal) da área há de ter o papel central no que se refere à educação escolar. Mas há também que se articular com outros ministérios (ou secretarias), reunindo competências seja em termos de apoio técnico ou recursos financeiros, em áreas de atuação comum.

O MEC há de ter uma atuação conjunta com o Ministério do Trabalho, para a qualificação, formação e treinamento de trabalhadores, nos quais devem ser aplicados, inclusive, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. O mesmo raciocínio vale para a Assistência Social e para a Saúde, no que se refere à educação infantil; para a Assistência Social, no que concerne à erradicação da pobreza; para o Ministério da Justiça em relação a educação de jovens e adultos para presos e egressos, contando com recursos do Fundo Penitenciário- FUNPEN ; para o Ministério das Comunicações, no que se refere aos recursos para a universalização que devem ser disponibilizados em condições privilegiadas para as escolas públicas; para os Ministérios da Cultura; Esporte e Turismo; Ciência e Tecnologia e

assim por diante. A Educação não é uma preocupação confinada em gueto de um segmento. Envolve todo o governo e deve permear todas as suas ações .

Para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30,VI,CF) e da União (art. 30. VI, CF e art. 211,§ 1º , CF). Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais.

Quanto à distribuição e gestão dos recursos financeiros, constitui diretriz da maior importância a *transparência.* Assim sendo, devem ser fortalecidas as instâncias de controle interno e externo, órgãos de gestão nos sistemas de ensino, como os Conselhos de Educação e os órgãos de controle social, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, cuja competência deve ser ampliada, de forma a alcançar todos os recursos destinados à Educação Básica.

Para que seja possível o planejamento educacional, é importante *implantar sistemas de informação*, com o aprimoramento da base de dados educacionais do aperfeiçoamento dos processos de coleta e armazenamento de dados censitários e estatísticas sobre a educação nacional. Desta maneira, poder-se-á consolidar *um sistema de avaliação* - indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas em matéria de educação. A adoção de ambos os sistemas requer a formação de recursos humanos qualificados e a informatização dos serviços, inicialmente nas secretarias, mas com o objetivo de conectá-las em rede com suas escolas e com o MEC.

Deve-se promover a efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano.

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reunam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.

11.3 Objetivos e Metas

11.3.1 Financiamento

1. (VETADO)

2. Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.* Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos legislativos com o auxílio dos tribunais de contas respectivos, discriminando os valores correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da LDB.

3. Criar mecanismos que viabilizem, imediatamente, o cumprimento do § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases, que assegura o repasse automático dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o órgão responsável por este setor. Entre esses mecanismos deve estar a aferição anual pelo censo escolar da efetiva automaticidade dos repasses.

4. Estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases, que definem os gastos admitidos como de manutenção e desenvolvimento do ensino e aqueles que não podem ser incluídos nesta rubrica.

5. Mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas nº 2, 3 e 4.

6. Garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PNE.

7. (VETADO)

8. Estabelecer, nos Municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.

9. Estabelecer, nos Estados, o ensino médio como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.

10. Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos Municípios (IPTU, ISS , ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos).

11. Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.

12. Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, de sorte a garantir o acesso e permanência na escola a toda população em idade escolar no País.

13. (VETADO)

14. Promover a eqüidade entre os alunos dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino.

15. Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.

16. Integrar ações e recursos técnicos, administrativos e financeiros do Ministério de Educação e de outros Ministérios nas áreas de atuação comum.

17. Assegurar recursos do Tesouro e da Assistência Social para programas de renda mínima associados à educação; recursos da Saúde e Assistência Social para a
educação infantil; recursos destinados à universalização das telecomunicações, à criação de condições de acesso da escola, às redes de comunicação informática; recursos do Trabalho para a qualificação dos trabalhadores; recursos do Fundo Penitenciário para a educação de presos e egressos.

18. A União deverá calcular o valor mínimo para o custo-aluno para efeito de suplementação dos fundos estaduais rigorosamente de acordo com o estabelecido pela Lei nº 9.424/96.

11.3.2 Gestão

19. Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.
20. Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários.
21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.
22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.
23. Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.
24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a eqüidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.
25. Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE.
26. Organizar a educação básica no campo, de modo a preservar as escolas rurais no meio rural e imbuídas dos valores rurais.
27. Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica.
28. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.
29. Informatizar, em três anos, com auxílio técnico e financeiro da União, as secretarias estaduais de educação, integrando-as em rede ao sistema nacional de estatísticas educacionais.
30. Informatizar progressivamente, em dez anos, com auxílio técnico e financeiro da União e dos Estados, todas as secretarias municipais de educação, atendendo, em cinco anos pelo menos, a metade dos Municípios com mais de 20.000 habitantes.
31. Estabelecer, em todos os Estados, com auxílio técnico e financeiro da União, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.
32. Promover medidas administrativas que assegurem a permanência dos técnicos formados e com bom desempenho nos quadros das secretarias.

33. Informatizar, gradualmente, com auxílio técnico e financeiro da União, a administração das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as secretarias de educação, de tal forma que, em dez anos, todas as escolas estejam no sistema.
34. Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas.
35. Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.
36. Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior.
37. Estabelecer políticas e critérios de alocação de recursos federais, estaduais e municipais, de forma a reduzir desigualdades regionais e desigualdades internas a cada sistema.
38. Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e o censo escolar.
39. Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e Médio.
40. Estabelecer, nos Municípios, em cinco anos, programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de educação infantil.
41. Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.
42. Instituir em todos os níveis, Conselhos da Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.
43. Incluir, nos levantamentos estatísticos e no censo escolar informação acerca do gênero, em cada categoria de dados coletados.
44. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes a financiamento e gestão.

VI – ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO

Um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe dêem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. Adaptações e medidas

corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo dependerão de um bom acompanhamento e de uma constante avaliação de percurso.

Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas.

A implantação e o desenvolvimento desse conjunto precisam de uma coordenação em âmbito nacional, de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação.

Ao Ministério da Educação cabe um importante papel indutor e de cooperação técnica e financeira. Trata-se de corrigir acentuadas diferenças regionais, elevando a qualidade geral da educação no País. Os diagnósticos constantes deste plano apontam algumas, nos diversos níveis e/ou modalidades de ensino, na gestão, no financiamento, na formação e valorização do magistério e dos demais trabalhadores da educação. Há muitas ações cuja iniciativa cabe à União, mais especificamente ao Poder Executivo Federal. E há metas que precisam da cooperação do Governo Federal para serem executadas, seja porque envolvem recursos de que os Estados e os Municípios não dispõem, seja porque a presença da União confere maior poder de mobilização e realização.

Desempenharão também um papel essencial nessas funções o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, nos temas referentes à Educação Básica, assim como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, naqueles relativos à educação superior. Considera-se, igualmente, muito importante a participação de entidades da comunidade educacional, dos trabalhadores da educação, dos estudantes e dos pais reunidos nas suas entidades representativas.

É necessário que algumas entidades da sociedade civil diretamente interessadas e responsáveis pelos direitos da criança e do adolescente participem do acompanhamento e da avaliação do Plano Nacional de Educação. O art. 227, § 7º, da Constituição Federal determina que no atendimento dos direitos da criança e do adolescente (incluídas nesse grupo as pessoas de 0 a 18 anos de idade) seja levado em consideração o disposto no art. 204, que estabelece a

diretriz de "*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*". Além da ação direta dessas organizações há que se contar com a atuação dos conselhos governamentais com representação da sociedade civil como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares (Lei n. 8069/90). Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, organizados nas três esferas administrativas, deverão ter, igualmente, co-responsabilidade na boa condução deste plano.

A avaliação do Plano Nacional de Educação deve valer-se também dos dados e análises qualitativas e quantitativas fornecidos pelo sistema de avaliação já operado pelo Ministério da Educação, nos diferentes níveis, como os do Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB; do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; do Sistema de Avaliação do Ensino Superior (Comissão de Especialistas, Exame Nacional de Cursos, Comissão de Autorização e Reconhecimento), avaliação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Além da avaliação contínua, deverão ser feitas avaliações periódicas, sendo que a primeira será no quarto ano após a implantação do PNE.

A organização de um sistema de acompanhamento e controle do PNE não prescinde das atribuições específicas do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União - TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados - TCEs, na fiscalização e controle.

Os objetivos e as metas deste plano somente poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como *Plano de Estado*, mais do que *Plano de Governo* e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma. Sua aprovação pelo Congresso Nacional, num contexto de expressiva participação social, o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil e a conseqüente cobrança das metas nele propostas, são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança, no panorama do desenvolvimento, da inclusão social, da produção científica e tecnológica e da cidadania do povo brasileiro.

ANEXO B – Folder do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE do MEC

Programa de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes

O que é

Programa de apoio técnico e pedagógico aos Sistemas de Ensino para o Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Estaduais e Municipais Correspondentes, instituído pela Secretaria de Educação Básica do MEC, em dezembro de 2005.

Ele vem ao encontro das competências regimentais do Ministério da Educação, ratificadas no art. 9º do Decreto 6.320, de 20/12/2007. Atualmente, o Programa constitui uma das ações a serem implementadas no âmbito do "Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação", que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A quem se destina

Diversos segmentos da sociedade civil ligados à educação, sobretudo dirigentes, gestores e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação.

Objetivo Geral

Acompanhar a implementação e avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes, com a participação da sociedade civil organizada e capacitar técnicos, gestores e dirigentes das secretarias de educação, utilizando metodologias específicas.

Objetivos específicos

- Mobilizar os diversos segmentos da sociedade civil ligados à educação no sentido de acompanhar a elaboração, implementação e avaliação dos planos estaduais e municipais de educação nas suas respectivas esferas;
- Desenvolver mecanismos de acompanhamento e avaliação de planos decenais no âmbito da União e indicar seus principais resultados, visando subsidiar os estados e municípios nessa mesma perspectiva;
- Ressaltar a importância da elaboração e implementação dos Planos de Educação nos estados e municípios como elemento estratégico para o processo de construção, ampliação e consolidação da educação com qualidade social;
- Promover capacitação e sensibilização de dirigentes, gestores e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos seus respectivos planos;
- Ampliar o canal de comunicação entre educadores, gestores, entidades da área educacional e os poderes constituídos com vistas à implementação e à avaliação dos planos decenais de educação.

Princípios norteadores e base l

A Lei nº 10.172, que aprova o Plano de Educação (PNE), no art. 2º, deter os Estados, o Distrito Federal e os M deverão, com base no Plano Na Educação, elaborar seus Planos Correspondentes". O art. 3º dessa Lei d "a União, em articulação com os E Distrito Federal, os Municípios e a s civil, procederá a avaliações perió implementação do Plano Naci Educação".

Consoante com essas determinações resse contexto, o Programa, execu Coordenação-Geral de Sistemas esenvolve um conjunto de ações a com entes federados e entidades educação.

Implementação

- Formação presencial: semina acompanhamento e avaliação d decenais (estados e municípios) objetivo de envolver os diversos s sociais ligados à educação na disc plano e capacitar os secretários, g técnicos das secretarias de educa elaborar e revisar os Planos.
- Apoio à formação: encaminhar documentos técnicos para apoiar e c secretários, gestores e técni secretarias estaduais e municipais segmentos da sociedade civil educação.
- Orientação a distância: encaminha orientações por meio eletrônico, t envio de documentos solicitados.

ANEXO C – Competências do Dase e da Sase, segundo decretos de criação

Competências do Dase – Ref. Decreto nº 5.159, de 28/07/2004	**Competências da Sase – Ref. Decreto** nº 7.480, de 16/05/2011
Art. 11. Ao Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino compete: I – Analisar a viabilidade técnica e financeira de programas e projetos educacionais, adequando-os às políticas e diretrizes educacionais; II – Promover estudos gerenciais acerca dos sistemas de ensino, visando ao aprimoramento da gestão pública educacional; III – estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto à formulação e à avaliação coletiva de planos nacionais, estaduais e municipais de educação; IV – orientar os sistemas de ensino na formulação de normas e no estabelecimento de padrões de qualidade a serem adotados nos espações educacionais; V – Propor, em articulações com outros órgãos, componentes e critérios para a transferência de recursos financeiros aos sistemas de ensino e às organizações governamentais e não governamentais; VI – Subsidiar os sistemas de ensino com instrumentos capazes de fortalecer a gestão democrática, atuando na formação de dirigentes, gestores e conselheiros da educação; VII – Acompanhar, monitorar e avaliar a execução de planos, programas e projetos aprovados pela Secretaria; VIII – Estimular e apoiar os sistema de ensino quanto ao estabelecimento de mecanismos para a valorização dos trabalhadores da educação em todos os níveis da educação básica; e IX – Criar mecanismos de articulação entre a União e os sistemas de ensino, visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica.	Art. 31. À Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino compete: I - estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação; II - assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração ou adequação de seus Planos de Educação, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; III - estabelecer, em conjunto com os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE - 2011/2020, bem como de seus Planos de Educação; IV - acompanhar a execução das diretrizes para a elaboração dos Planos de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de acordo com o estabelecido no PNE; V - estimular e apoiar os sistemas de ensino na formulação, no acompanhamento e na avaliação democrática de planos nacionais, estaduais e municipais de educação; e VI - promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração, e as relações democráticas de trabalho.