

# Plano Nacional de Educação e planejamento

## *A questão da qualidade da educação básica*

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO\*

**RESUMO:** O artigo traz reflexões sobre o PNE 2014-2024 como instrumento de políticas educativas interligadas, focalizando o planejamento e os planos setoriais da educação, situando-os historicamente e pontuando os seus vínculos com a conjuntura, para tratar, das características, avanços e limites do PNE na conquista da qualidade na educação básica.

*Palavras-chave:* Planejamento da educação. Histórico dos planos de educação. PNE 2014-2024. Qualidade da educação básica.

### Introdução

O ano de 2014 se constituirá em um marco na história da educação brasileira, pois foi palco da implantação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) por meio da promulgação da Lei nº 13.005, de 2014 no mês de junho. Sua tramitação pelo Congresso Nacional levou quase quatro anos e se deu por um processo que englobou forte mobilização e participação de forças organizadas do campo da educação na proposição de ementas ao Projeto de Lei (PL) original.

Vale lembrar que o PL, enviado ao Congresso pelo Poder Executivo em dezembro de 2010, deixara de considerar proposições coletivamente construídas por essas forças, particularmente as consolidadas no documento final da Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae), que resultaram de intensos debates e pactuações desenvolvidos

---

\* Doutora em Ciências Sociais. Professora titular da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação (campus do Recife e do Agreste) e ao curso de Pedagogia (campus do Recife), editora da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) e membro do Comitê Editorial da Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe en Revista). Recife/PE – Brasil. E-mail: <janete.lins@gmail.com>.

desde as conferências municipais e estaduais que a prepararam. Certamente também como uma reação a essa atitude do Poder Executivo, o projeto recebeu um total de 2.915 emendas, batendo o recorde das já recebidas por instrumento semelhante na Câmara dos Deputados.

Tais dados podem ser indicativos do significativo interesse da população pela questão educacional, bem como da importância atribuída ao plano pelos distintos setores da sociedade brasileira de algum modo envolvidos com o campo. O longo período de sua tramitação também pode ser o exemplo dos múltiplos e contraditórios interesses em disputa que constituíram o campo de forças pelo qual o Projeto de Lei tramitou. Esse movimento sugere o grau de importância atribuído ao PNE, certamente o principal instrumento das políticas educativas para o próximo decênio, o que nos leva a indagar a respeito da utilidade de um plano.

Neste artigo, tendo por referente o futuro da educação nacional a partir dos princípios, metas e estratégias contidos no novo PNE, trazemos reflexões a respeito da sua condição de instrumento de política educacional. O texto se organiza em três partes interligadas. Na primeira, focalizamos o planejamento e os planos setoriais em uma perspectiva teórico-conceitual que pretende iluminar a problematização subsequente. Na segunda parte, situamos historicamente como surgem e evoluem os processos de planejamento da nossa educação, pontuando seus vínculos com as especificidades de cada conjuntura, como ferramentas que permitem tratar, na terceira parte, de características, avanços e limites do novo PNE na perspectiva de suas contribuições para a conquista da qualidade na educação básica.

## **O plano como instrumento de políticas públicas: elementos conceituais**

Podemos afirmar que o plano constitui uma expressão do planejamento, ferramenta usada pelas sociedades objetivando o alcance de metas estabelecidas para sua organização e desenvolvimento que nas políticas públicas guiam a ação governamental. Ou seja, planejar quer dizer selecionar diretrizes, estratégias, técnicas e modos de agir para que os governos busquem equacionar problemas por meio da intervenção e da regulação nos/dos setores sociais.

Assim, planejar implica processos de reflexão, de debate e de análise a respeito de opções que orientam as decisões em relação a alternativas para solução de determinados problemas, em geral, a curto, médio e longo prazos (MATUS, 1998). São meios de reagir a condições consideradas insatisfatórias, voltando-se, pois, para a busca de mudanças na realidade social com base em interpretações e compreensões dessa realidade, o que envolve valores, ideias, concepções político-ideológicas, tudo isso segundo um determinado projeto mais global de sociedade (AZEVEDO, 2004).

O planejamento governamental de uma dada sociedade é composto da planificação do conjunto dos setores que a compõem, a exemplo do setor (ou campo) da educação, sendo os planos, programas e projetos a materialização dessa planificação. De acordo com Vasconcellos (1995), o plano é o planejamento “colocado no papel”. Registra objetivos que expressam o que se pretende fazer, de que modo, quando, com quais recursos e com que atores. O plano é composto de informações sistematizadas por meio das quais princípios, objetivos, metas e estratégias apresentam as políticas que devem ser estabelecidas para atingi-los. Constitui um dos mecanismos que as sociedades usam para buscar construir o futuro. Portanto, seu conteúdo se refere sempre ao porvir. Segundo Barbier (1991), trata-se de buscar uma nova situação futura, uma transformação da realidade atual, incorporando, ao mesmo tempo, as dinâmicas possibilidades do real.

Dessa perspectiva, ainda que seja uma fotografia de um momento, que se cristaliza em um documento, não pode ser concebido como algo estático e sim como instrumento capaz de incorporar reconstruções, redirecionamentos, no processo almejado de passagem de uma situação para outra, ao mesmo tempo que contém a síntese possível de distintas perspectivas teóricas que orientam a ação política e, por conseguinte, das disputas, tensões e acordos pelos quais foi sendo formulado.

É importante ter também presente que as decisões consubstanciadas no plano, mesmo que assentadas nas estruturas de poder presentes na sociedade, e, portanto, possuindo fortemente as marcas das forças hegemônicas, não significam a anulação dos espaços de confronto e de participação que a vigência da democracia política permite, tal como hoje é possível ocorrer na realidade brasileira.

É com o olhar guiado por uma abordagem gramsciana que entendemos a hegemonia: sem encará-la como resultante de um tipo de dominação mecânica de um grupo sobre outros, e sim como resultante de conflitos e acordos dos grupos que participam do jogo político. Desse modo, o processo que a gera e a alimenta é sempre envolto por uma dimensão de provisoriedade, contendo, ele próprio, as brechas para que novos confrontos e conflitos ocorram, bem como novos acordos e nova hegemonia.

Parece-nos importante e oportuno que seja esta a perspectiva pela qual o planejamento governamental seja focalizado. E, no caso, os planos - a exemplo do Plano Nacional de Educação que porta ferramentas voltadas para a construção do futuro da nossa educação - que nem sempre consideram os interesses da maioria.

## **Planos de educação no Brasil**

Entre nós, a ideia de um plano nacional de educação remonta às discussões empreendidas pelo movimento dos pioneiros da educação nas primeiras décadas do século passado, quando começou a se implantar o processo de modernização (conservadora)

da sociedade brasileira, no contexto da afirmação do processo de industrialização. Esse movimento, que tinha à frente um grupo de intelectuais progressistas em relação à ordem oligárquica predominante, propugnava o estabelecimento no país de uma educação republicana, de massa, laica, obrigatória e gratuita, pautada pelos princípios científicos e pelos valores democráticos. Isso em contraposição ao ensino bacharelesco, elitista e enciclopédico que, grosso modo, guiava o projeto hegemônico de educação capitaneado pela igreja católica que colocava em conflito “católicos e liberais” (AZEVEDO, 2011a; CURY, 1995).

A proposta educativa do movimento ficou registrada no Manifesto dos Pioneiros da Educação, lançado no período, que propunha uma reconstrução educacional de largo alcance e vastas proporções para a sociedade brasileira, o que significava o estabelecimento de um plano unitário e de bases científicas. Certamente como resultado das pressões então desencadeadas, as propostas dos pioneiros encontraram eco nas hostes governamentais.

A Constituição promulgada em 1934, em seu art. 150, determinou como competência da União a fixação do “plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados”, bem como a coordenação e a fiscalização da “sua execução, em todo o território do País”. O art. 152, por seu turno, estabeleceu que caberia ao “Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei”, a elaboração do referido plano “para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais” (BRASIL, 1934). Essa Constituição, como se sabe, teve a vigência de apenas três anos, dando lugar à de 1937 que botou por terra ideais republicanos, servindo de base legal para a implantação da ditadura do Estado Novo, que buscou viabilizar rumos para a modernização conservadora (AZEVEDO, 2011a).

A ideia do planejamento governamental na educação voltou à tona no contexto do processo de redemocratização ao final da 2ª Grande Guerra, após a ditadura varguista. No entanto, só retornou à previsibilidade legal na primeira Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4.024) promulgada em 1961. Em consequência dessa regulamentação, no ano de 1962, surgia o primeiro Plano Nacional de Educação contendo um conjunto de metas, que indicavam a busca de uma educação republicana, previstas para serem alcançadas em um prazo de oito anos. Sua elaboração coube a técnicos do Ministério da Educação, sendo aprovado à época pelo Conselho Federal de Educação. Não obstante, tornou-se praticamente “letra morta”, na medida em que o golpe militar de 1964 logo cedo imprimiu outras orientações para a política educacional brasileira.

No projeto de desenvolvimento para a sociedade brasileira que o regime autoritário procurou implantar, o planejamento ganhou dimensão especial. Nos dois primeiros governos militares, a educação, a exemplo de outras políticas setoriais, foi planejada

nos documentos norteadores da política econômica e a filosofia de ação adotada passou a privilegiar a aproximação entre os sistemas de ensino e o sistema econômico. Era a adoção do enfoque econômico da educação vinculada à teoria do capital humano.<sup>1</sup>

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) inaugurou a prática do planejamento do regime autoritário, apresentando as diretrizes que deveriam norteá-lo nos seus três primeiros anos, período que ficou conhecido como o da “reconstrução econômica”. A política educacional é tomada como um “instrumento de melhoria dos recursos humanos para o desenvolvimento” (HORTA, 1982, p. 137). Traçaram-se as metas a serem alcançadas até 1970. No ensino médio e superior, estas tiveram por parâmetro a análise da força de trabalho e o percentual da população ativa ocupada nos setores terciário e secundário (HORTA, 1982). Explicitava-se, desse modo, a adoção da abordagem econômica da educação no seu planejamento<sup>2</sup>.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) registrou as prioridades do Governo subsequente, o do presidente Costa e Silva (1968-1970). Nele, a educação é tomada como poderoso recurso para ampliar o mercado de consumo. As políticas concernentes são tratadas no Programa de Recursos Humanos. Definiu-se a garantia de um mínimo de escolaridade para toda a população, o que, todavia, deveria ser alcançado gradualmente. Previu-se a expansão do ensino médio aliada a mudanças na sua qualidade e conteúdo. Compreendia-se que a este caberia fornecer a efetiva capacitação para o trabalho. É o nível em que muitos deveriam concluir a escolaridade formal (SOUZA, 1981).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND), concebido para o período 1972 a 1974, teve sua divulgação no Governo Médici. O seu correspondente para o setor educacional foi o I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC), que marcou uma nova forma de inserção institucional da área em termos do planejamento governamental.<sup>3</sup> Na qualidade de um plano setorial, exprimiu o modo de articulação entre as normas do setor e a lógica global que se procurou imprimir ao desenvolvimento. Objetivou “a continuidade da expansão e a aceleração da revolução do processo educacional brasileiro [...]”, vistas como o meio de “tornar a população brasileira tanto um fator de produção, pelos efeitos da escolarização sobre a produtividade de recursos, quanto destinatária dos resultados de progresso” (BRASIL, 1971, p. 24). Continuava a predominância do enfoque econômico da educação, o que também sucedeu no Governo seguinte (do presidente Médici) em relação ao conteúdo do II Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto (II PSEC – 1975-1979).

Entre outras coisas, o II PSEC objetivou garantir a maior integração possível dos sistemas de ensino e uma efetiva articulação entre todos os níveis, de modo a conferir “coesão e unidade ao conjunto das atividades voltadas para a educação do homem brasileiro. Essa integração resultará, necessariamente, em economia de recursos, com melhor aplicação, além de maior eficiência e produtividade”. Dessa perspectiva, estabeleceu como prioridades inovar e renovar o ensino para melhorá-lo qualitativamente

e atingir os objetivos da modernização; garantir a preparação de recursos humanos por meio da expansão da pós-graduação; capacitar o pessoal técnico-administrativo, considerando-se que

dele depende a eficácia administrativa exigida pelo planejamento do sistema educacional; garantir o planejamento e administração, visando a eficiência das ações de caráter financeiro e técnico, assegurando a participação adequada das redes de ensino oficial e particular na consolidação de um sistema nacional de planejamento integrado de educação (BRASIL, 1974, p. 35 e 39).

Já o terceiro e último plano de educação do regime autoritário (III PSECD), cortou o ciclo que até então se instalara no que se refere à sua filosofia de ação. Concebido para o período 1980-1985, correspondeu ao Governo do presidente Figueiredo e refletiu o processo da abertura política e a crise que o regime vinha enfrentando, e que levaria à sua debacle. Nesse sentido, seu conteúdo retorna a um enfoque da educação como direito de cidadania, desconectando seus objetivos, metas e estratégias de uma ligação linear com o projeto de desenvolvimento, para privilegiar o seu papel no combate às desigualdades sociais. Há no texto indicações de um planejamento participativo, bem como o reconhecimento da educação como política social. Nesses termos, o discurso governamental enfatiza as influências que o meio social sobre ela exerce, reconhecendo que ele é quem deve determinar “prioridades e oferecer os elementos de avaliação quanto a um rendimento que, no Brasil dos nossos dias, terá de ser medido pela redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais” (BRASIL, 1982, p. 7). Além disso, é enfatizado que:

A educação, considerada na ótica da política social, compromete-se a colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se preferencialmente para a população de baixa renda. Procura ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja função da posse econômica ou da força de grupos dominantes. Educação é direito fundamental e basicamente mobilizadora, encontrando, especialmente, na sua dimensão cultural, o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania (p. 16).

O processo da redemocratização trouxe à tona o debate sobre a agudização dos problemas sociais produzida pelo regime autoritário. Nesse contexto, a questão educacional foi amplamente problematizada com construção de propostas que se fizeram escrever na nova Constituição promulgada em 1988. A educação, tomada como direito social, o nível obrigatório como direito público subjetivo e a gestão democrática são exemplos de como se ia colocando por terra as concepções que predominaram no período ditatorial. No texto da Carta Magna, o planejamento da educação voltou a ser registrado, avançando inclusive nas emendas constitucionais subsequentes.

Mais tarde, a LDB (Lei nº 9.394, de 1996), em atendimento às prescrições da Constituição, determinou a responsabilidade da União na elaboração do Plano Nacional de Educação em colaboração com os demais entes federados. Em suas disposições transitórias, a LDB estabeleceu o prazo de um ano para a União enviar ao Congresso Nacional o PNE com as diretrizes e metas previstas para a educação por uma década (BRASIL, 1996).

O processo de construção do primeiro plano, pós-ditadura militar, como não poderia deixar de ser, refletiria as tensões e contradições presentes na sociedade brasileira naquela conjuntura, mas, sobretudo, permitiu um amplo debate sobre soluções para as questões educacionais, o que só poderia ocorrer na vigência da democracia política. A democracia permitiu, como continua a permitir, a manifestação de distintas forças naquele processo. Entre as quais, vale lembrar, forças organizadas do campo da educação que construíram a Proposta da Sociedade Civil para o Plano Nacional de Educação gerada a partir de muitas mobilizações, síntese de uma luta política voltada para a substantiva democratização da educação brasileira.

Em 1998, chegou ao Congresso tanto a chamada Proposta da Sociedade Civil quanto a formulada pelo Poder Executivo, que muito se distanciou dos pressupostos da primeira. Vale lembrar que a coalizão no poder no período procurava implementar um projeto de sociedade com traços conservadores. Nesse contexto, as desigualdades sociais, agudizadas em face da crise econômica e pelo próprio tratamento a elas reservado, foram combatidas de modo focalizado segundo as orientações neoliberais então adotadas. Em contraposição, privilegiou-se o atendimento dos interesses econômicos prevaletentes no espaço internacional não só em sintonia com a reorganização mundial do capitalismo, como também a partir de uma postura subordinada aos ditames advindos dessa reorganização. Após cerca de três anos de tramitação, o I PNE foi instituído pela Lei nº 10.172 em janeiro de 2001, com vigência até 2010, trazendo as reformulações empreendidas pelo Legislativo que tentou harmonizar as duas propostas e os vetos estabelecidos pelo presidente da República (AZEVEDO, 2002).

Sua estrutura compreendeu seis grandes subdivisões, quais sejam: I - Introdução, abrangendo o histórico, os objetivos e as prioridades; II - Níveis de ensino, contemplando a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a educação superior; III - Modalidades de ensino (educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena); IV - Magistério da educação básica (formação dos professores e valorização); V - Financiamento e gestão; e VI - Acompanhamento e avaliação. No total, foram estabelecidas cerca de 300 metas, um dos indicadores de sua fragilidade, muitas delas repetidas ou sem articulação interna.

Nesse sentido, ainda que o documento tenha apresentado, por meio dos diagnósticos e metas, os problemas da educação brasileira e os desafios com o objetivo de alcançar a sua melhoria, não ficaram previstos os meios de financiamento das ações concernentes.

Mostrando os limites das prioridades estabelecidas para a educação pelo Governo, houve nove vetos presidenciais que foram feitos no projeto do Legislativo, quase todos relativos a metas financeiras, o que significou a ausência de recursos para que fossem executadas as inovações previstas. Outro problema constituiu o registro no PNE do privilégio do Governo à focalização das políticas, como foi o caso do privilégio do ensino fundamental, no lugar da educação nacional no seu conjunto.

Apesar de todas as limitações, sem dúvida, o I PNE representou um documento importante para a educação brasileira ao se considerar que sistematizou um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para todos os níveis e modalidades de ensino, mesmo marcado pelos postulados conservadores do grupo no poder.

Como referido na seção anterior, todo plano é dinâmico e passível de redirecionamentos a depender das forças em presença, pois se trata de uma construção/ação humana. Durante a vigência do I PNE (2001-2011), houve mudanças importantes na conjuntura política do País, com a ascensão de uma nova coligação ao Governo que se intitulava democrático-popular. A nova filosofia de ação se fez sentir na política educacional brasileira trazendo avanços, ainda que continuemos distantes de um padrão de qualidade que se expresse na efetiva escolarização da maioria. Mas esses avanços acabaram por influenciar positivamente a implementação do plano.

De fato, após dois anos de sua promulgação, uma nova coalizão ascendeu ao poder. Portanto, a maior parte do período da sua vigência ocorreu em outra conjuntura política, com outro grupo no poder. Mesmo apresentando limites e guardando algumas das orientações de políticas sociais da coalização anterior, a nova coalizão estabeleceu marcos significativos para essas políticas, numa perspectiva que passou a privilegiar a inclusão e a democratização.

A educação nacional passou a contar com novos marcos regulatórios que se voltam para a busca da educação pública de qualidade. Entre as iniciativas, podem ser citadas a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos; a ampliação da educação obrigatória e gratuita que passou a abranger a educação infantil e o ensino médio, além do fundamental; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), destinado ao financiamento dessa ampliação; entre outras. Além disso, houve a ampliação de políticas afirmativas e de inclusão, a expansão do acesso ao ensino superior e a interiorização das instituições federais desse nível, bem como o aumento dos recursos para financiar a educação estabelecido na Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Muitas das iniciativas implantadas após 2003 eram proposições de políticas que estavam presentes no Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil que foi enviado ao Congresso em 1998. Outras, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação e

o Plano de Ações Articuladas, foram tomadas como ações que desconheciam o I PNE, além de reforçarem uma articulação centralizada da União junto aos demais entes federados na decisão e implementação de programas e projetos para a educação básica.

Todavia, é no contexto dessas novas orientações de políticas sociais que o II PNE<sup>4</sup> foi concebido, emendado e aprovado, trazendo marcas não só das iniciativas progressistas, como também das de corte conservador que continuaram presentes na ação governamental.

### **A qualidade da educação básica no novo PNE 2014-2024**

Herdeiro de todos os limites e avanços que historicamente têm marcado a educação nacional e o seu planejamento, o II PNE exprime, em certa medida, o amadurecimento da sociedade brasileira no ato de pensar o seu futuro, mas a partir de prismas que revelam a presença de elementos impostos pela ordem global e pela síntese possível estabelecida entre tendências progressistas e conservadoras.

A realidade educacional brasileira hoje contém avanços importantes, particularmente no que se refere às inflexões positivas experienciadas pelos padrões da escolaridade básica nas últimas décadas. Excetuando-se os limites ainda a serem superados para o acesso à educação infantil, crianças, adolescentes e jovens têm transposto os portões da escola com a oportunidade de vivenciar práticas educativas na perspectiva de usufruto do direito à educação. Não obstante, os processos de ensino e aprendizagem ainda se mostram insuficientes para garantir uma efetiva escolarização de qualidade.

A questão da qualidade não é tema novo, estando presente no debate educacional brasileiro desde o período em que o debate sobre a educação de massa colocou-se para a sociedade. Mas, como sabemos, a noção de qualidade implica concepções de múltiplos significados que, por seu turno, têm relação com distintas filosofias de ação que regem projetos de sociedade e, portanto, a ação pública (AZEVEDO, 2011b).

Nos dias de hoje, como nos alerta Ball (2006), a compreensão a respeito da qualidade não tem apenas por referente a escola e seus fins precípuos, nos quais a educação constitui um valor universal, um direito de todos e todas, numa perspectiva de justiça e inclusão sociais. Polarizando com essa concepção, encontra-se a que decorre das configurações sociais, instaladas no mundo ocidental, em face de novos padrões de sociabilidade. Nesse caso, o debate é articulado ao conceito de qualidade total próprio das empresas e do mercado, o que se expressa na retórica que privilegia a educação de resultados, a flexibilidade, o empreendedorismo nos currículos, destacando vínculos entre a efetividade e pressupostos do gerencialismo.

No primeiro polo, tem se destacado o conceito de qualidade socialmente referenciada que reconhece o seu alcance como um processo multifacetado que requer,

simultaneamente, condições escolares adequadas, profissionalização docente, gestão democrática, consideração das características dos alunos (entre elas as que resultam das históricas desigualdades imperantes no País), articulação com a comunidade e com entidades da sociedade civil, avaliação dos processos pedagógicos, administrativos e técnicos, presença ativa da comunidade circundante e participação ativa da comunidade escolar (WEBER, 2007).

Sem dúvida, como já referido no início, o II PNE constitui hoje um dos principais instrumentos das políticas educativas brasileiras para a década iniciada em 2014. Em obediência ao que passou a prescrever a Constituição, por meio de suas diretrizes, metas e estratégias, confere centralidade à busca da qualidade da educação socialmente referenciada. Portanto, a qualidade, mais uma vez, é um alvo que se projeta atingir nos próximos anos.

As suas 10 diretrizes, apresentadas no art. 2º, trazem subjacentes elementos da concepção de qualidade socialmente referenciada, quais sejam:

erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos (as) profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Levando em conta o seu conjunto, é possível afirmar que houve avanços e inovações significativos em relação ao I PNE na sua forma e conteúdo. São em número de 20 as metas e de 254 as estratégias estabelecidas, e estas guardam articulação entre si. Por meio da apresentação de estatísticas, têm-se indicadores que podem permitir o acompanhamento das metas, o que é complementado pelas possibilidades abertas para a participação das escolas, da comunidade e dos profissionais da educação nesse processo, tendo em vista novos mecanismos de controle social que foram estabelecidos.

Conforme já nos referimos na introdução, o grau de mobilização que envolveu a sua tramitação na Câmara dos Deputados é indicativo da atuação de forças da sociedade civil no processo de sua construção. Tal atuação resultou em modificações substantivas no projeto de lei do Poder Executivo, levando a que muitas das proposições registradas no documento final da Conae (2010) fossem incorporadas ao seu texto.

Um dos exemplos marcantes é representado pela meta 20, que traduz a aprovação da destinação de pelo menos 10% do PIB para financiamento da educação pública, a

partir de estudos que indicaram a propriedade desse percentual para que as 19 outras metas pudessem ser alcançadas. O documento prescreve a ampliação do: “[...] investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.” (BRASIL, 2014).

No mesmo sentido, são destacáveis estratégias determinadas para a meta 20, tais como a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e da Lei de Responsabilidade Educacional. A implementação do CAQ é tomada como referência para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica, tendo por parâmetro o cálculo e o acompanhamento dos indicadores e gastos com qualificação e remuneração dos docentes e demais profissionais da educação pública, bem como com a aquisição, manutenção, construção e conservação das instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar. Estabeleceu-se 2016 (após dois anos de vigência do PNE) como prazo para a implantação do CAQi, que, por sua vez, vai servir de parâmetro para a progressiva implementação do CAQ. O CAQi terá por referência um

conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade [prevista para 2017]. (BRASIL, 2014).

Em contexto semelhante, situa-se a aprovação, neste ano de 2015, da estratégia referente à Lei de Responsabilidade Educacional, para que o padrão de qualidade na educação básica seja assegurado “em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.” (BRASIL, 2014).

Ainda que seja a previsão dos meios e mecanismos de financiamento o fator primordial para o desenvolvimento de estratégias visando ao alcance de metas, há outras determinações inovadoras que mereceriam registro. O aumento do atendimento de 50% das crianças de até três anos em creches; a determinação para que todas as crianças até oito anos estejam alfabetizadas; o atendimento em tempo integral em 50% das escolas públicas da educação básica; o acionamento de novos mecanismos destinados a promover o regime de colaboração entre os entes federados em outras bases; e, ainda, a instituição do Sistema Nacional de Educação com a responsabilidade de articular os sistemas de ensino para a efetivação do PNE, exemplificam algumas delas. Não obstante, é importante também registrar pontos controversos que indicam a presença de referenciais conservadores na tomada de decisão e, portanto, que podem servir de obstáculo para essa efetivação.

As orientações para o sistema de avaliação privilegiam a estandardização de resultados, mostrando a forte interferência no PNE e na política educacional brasileira dos padrões de qualidade estabelecidos para as sociedades de mercado, segundo parâmetros globalizados. Ao estimular o favorecimento de escolas com melhor desempenho, premiando-as, a tendência é que sejam penalizadas aquelas unidades que, de princípio, necessitariam de maior estímulo e apoio em termos de recursos financeiros. Nesse quadro, avaliar a qualidade por meio de índices, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), restringe aprendizagens a terminalidades, sem considerar processos. Do mesmo modo, tem-se o estímulo para que sejam reforçadas políticas de valorização de professores por meio de avaliação por desempenho de resultados e bonificação, prática que vem trazendo para as escolas a competição de acordo com elementos do mercado, segundo parâmetros da qualidade total e que não vêm apresentando a eficácia esperada.

Entre outras situações, vale ainda registrar a forte presença dos interesses do setor privado. É suficiente referir a um retrocesso na educação especial, na medida em que o plano deixou brechas para que se volte ao atendimento em instituições especializadas conveniadas, no lugar de ampliar a perspectiva de inclusão dos deficientes na escola pública regular, como preconiza a política específica que estava até então em vigor.

Do mesmo modo, a prerrogativa que legitima a contabilização dos custos nos recursos dos 10% do PIB com as parcerias do setor público e instituições privadas constitui outra medida controversa. São casos em que se inserem a educação especial, o atendimento em creches conveniadas do público da educação infantil, e o desenvolvimento de programas como Universidade para Todos (Prouni), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Fies, o Ciência sem Fronteiras entendidos como passíveis de serem financiados com recursos provenientes dos 10% do PIB que deverão ser investidos no setor até 2024.

## Considerações finais

Enfim, o exame do novo PNE, considerando-o como resultante de um processo que incorpora a história, permite-nos afirmar da sua evolução na perspectiva do alcance de um outro padrão de qualidade da educação básica. Não obstante, são muitas as fragilidades que precisam ser superadas, tendo em vista a sua efetivação.

Para implementar as estratégias e alcançar suas metas, será necessário que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuem efetivamente em regime de colaboração e que ocorra o mais brevemente possível a elaboração ou a adequação dos correspondentes planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE. Isso significa a superação de limites que circunscrevem os

padrões nacionalmente pactuados e, portanto, a superação de entraves existentes nas atuais normas de cooperação federativa de modo que cada ente exerça adequadamente suas competências. Impõe-se, pois, a aprovação da lei que regulará o regime de colaboração hoje em tramitação no Congresso.

Nessa direção, é preciso garantir, em cada sistema de ensino, a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, pois esse processo de articulação e de colaboração entre a União e os entes federados na discussão, implementação e acompanhamento do plano é prática indispensável, mas que só se enraizará se emergir das raízes que dão sustentação ao tecido social.

O PNE, visto de uma perspectiva histórica, reafirmamos, traz significativos avanços, graças, entre outras coisas, à ampla mobilização das forças progressistas que participaram do processo de sua construção. Neutralizar os interesses conservadores requer a continuidade dessa mobilização e da sua ampliação para que a lei não se torne letra morta.

Há fatores que podem obstaculizar a sua implementação que fogem ao espaço do campo, a exemplo dos níveis do crescimento econômico. No entanto, mesmo em um contexto econômico adverso, a participação ativa nos canais que o próprio plano alargou, na direção da democratização da gestão, pode ser ferramenta valiosa no estabelecimento de prioridades para a política de educação.

*Recebido em 10 de setembro e aprovado em 21 de novembro de 2014*

## Notas

- 1 É interessante observar que a teoria do capital humano, que entrou em cena desde o pós-guerra no cenário mundial, constitui a principal referência das reformas educativas empreendidas pelo regime autoritário. Nos anos 1990, voltou a ser revigorada no Brasil ancorada ou como componente dos pressupostos do neo-liberalismo. Mas a porta de entrada dessa teoria foi alargada na política educacional do regime autoritário (AZEVEDO, 2004).
- 2 Vale lembrar que a educação também foi tomada como fator de segurança nacional. Além de veículo de propagação do ideário autoritário, nos vários níveis e modalidades de ensino houve a sua "limpeza", com repressão a alunos, professores e funcionários que se mostraram contrários ao regime.
- 3 Em 1967, promulgou-se legislação objetivando regular o sistema nacional de planejamento, quando se iniciou a reforma administrativa e se institucionalizou a prática do planejamento econômico do regime autoritário. Em 1969, novas normas determinaram que os planos vigorassem por um quinquênio. O Governo Médici inaugurou a nova sistemática com o I PND, sendo o I PSEC o seu correspondente na educação.
- 4 Segundo plano em relação aos construídos após a reinstalação da democracia política a partir de 1984.

## Referências

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, v. 80, p. 49-72, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Org.). 8 ed. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez Editora, 2011a.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade de ensino no contexto das políticas educativas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 3, p. 409-432, 2011b.

BALL, Setephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BARBIER, Jean-Marie. **Élaboration de projets d'action et planification**. Paris: PUF, 1991.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano setorial de educação e cultura**. 1972/1974. Brasília, DF: MEC, 1971.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **II Plano setorial de educação e cultura**. 1975/1979. Brasília, DF: MEC, 1974.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **III Plano setorial de educação, cultura e desporto**. 1980/1985. Brasília, DF: MEC, 1982.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira**: católicos e liberais (1930-1935). 5. ed. São Paulo: Cortez e Associados, 1995.

HORTA, José Silvério B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortes; Autores Associados, 1982.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: Ipea, 1998.

SOUZA, Maria Inez Salgado de. **Os empresários e a educação no Brasil**: o IPES e a política educacional após 1964. Petrópolis: Vozes, 1981.

VASCONCELLOS, Celso. **Planejamento**: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo. São Paulo: Libertad, 1995.

WEBER, Silke. Democratização da gestão e a qualidade social da educação – avanços que o PDE propõe. In: Conferência Estadual de Educação Básica de Pernambuco – CONEEPE, 1., 2007, Recife. **Anais...** Recife: CONEEPE, 2007.

## **National Education Plan and planning** *The issue of quality in basic education*

**ABSTRACT:** This article offers reflections on the National Education Plan (PNE 2014-2024) as an instrument of interconnected educational policies, focusing on the planning and sectorial plans for education, situating them historically and identifying their ties to the environment, to consider, its features, advances and limits of the National Education Plan (PNE) in achieving quality in basic education.

*Keywords:* Education Planning. History of education plans. National Education Plan (PNE 2014-2024). Quality of basic education.

## **Plan National d'Éducation et Planification** *La question de la qualité de l'éducation de base*

**RÉSUMÉ:** cet article réfléchit sur le PNE 2014-2024 en tant qu'outil de politiques éducatives interconnectées, en mettant l'accent sur la planification et les plans sectoriels d'éducation, les situant historiquement et marquant leurs liens avec la conjoncture, afin de traiter des caractéristiques, des progrès et des limites du PNE dans la conquête de la qualité de l'éducation de base.

*Mots-clé:* Planification de l'éducation. Historique des plans d'éducation. PNE 2014-2024. Qualité de l'éducation de base.

## **Plan Nacional de Educación e planificación** *El tema de la calidad de la Educación básica*

**RESUMEN:** El artículo reflexiona sobre el PNE 2014-2024 como instrumento de las políticas educativas interconectados, centrándose en la planificación y los planes sectoriales de la Educación, colocándolos históricamente y señalando sus lazos con la coyuntura, para tratar sobre las características, avances y límites del PNE en el triunfo de la calidad en la Educación básica.

*Palabras clave:* Planificación de la educación. Historia de los planos de educación. PNE 2014-2024. Calidad de la educación básica.