

Reflexões sobre políticas públicas e o PNE

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO*

RESUMO: O artigo desenvolve uma reflexão que procura articular a educação como política pública, os seus referenciais – setoriais e globais – e o papel dos educadores como mediadores para a proposição e implementação de políticas educativas. A partir destes elementos analíticos, destaca a importância do campo educacional e, em particular, das suas entidades organizadas que vêm dando continuidade às mobilizações com vistas a concretizar o II Plano Nacional de Educação. Argumenta que tais iniciativas corroboram para que a educação venha a se erguer no Brasil como uma política de Estado comprometida para a equação dos problemas educacionais.

Palavras-chave: Educação brasileira. Políticas públicas em educação. Tendências da política educacional. Função política do educador. Construção do II Plano Nacional de Educação.

Considerações iniciais

Vivenciamos mais uma etapa significativa da luta dos educadores e educadoras por condições adequadas aos processos de escolarização em todos os níveis. Refiro-me ao que está conduzindo à elaboração e à implementação do II Plano Nacional de Educação (II PNE), após a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996,¹ desencadeado, sobretudo, com as amplas mobilizações municipais e estaduais que culminaram com a Conferência Nacional de Educação (Conae).

* Doutora em Ciências Sociais. Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: <janete.lins@gmail.com>.

A nova ordem que reestabeleceu a democracia política no Brasil, depois dos 20 anos de vigência da ditadura militar (instalada em 1964), tem como marco legal a Constituição promulgada no ano de 1988. No seu artigo 214, uma legislação específica deveria normatizar o plano nacional de educação, com duração plurianual, objetivando a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público que conduzissem, por seu turno, à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Quando da promulgação da LDB, em 1996, ficou estabelecido que é incumbência da União a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados federados, o Distrito Federal e os municípios, com diretrizes e metas para dez anos, a contar do ano de 1997, um ano após o início da vigência da LDB (BRASIL, 1996).

Considerando esse contexto legal, vale lembrar que há mais de uma década – precisamente em 1998 – entidades organizadas, particularmente as pertencentes ao campo educacional, encaminharam ao poder legislativo proposta de um Plano Nacional de Educação (PNE), construído a partir de largos debates, e que ficou conhecida como a *Proposta da Sociedade Civil*. Tratava-se, ali, da síntese de uma luta política para fazer valer compromissos com a substantiva democratização da educação brasileira, a partir da consideração de que o PNE objetiva direcionar as ações dos poderes públicos (representados pela União, estados e municípios) no que concerne à política educacional do País. As tensões se fizeram presentes naquela conjuntura, pois, tal como a da sociedade civil, foi encaminhada ao Congresso Nacional, no mesmo ano de 1998, a proposta formulada pelo Poder Executivo central, que deixou de considerar muitas das demandas contidas na primeira proposta acima referida.

Após cerca de três anos de tramitação, o I PNE foi sancionado, precisamente em janeiro de 2001, mas com feições bastantes conservadoras, em consonância com o projeto de sociedade que a coalizão à frente do poder estava procurando implementar naquele período, no contexto de um novo padrão de regulação social (BRASIL, 2001). De fato, a referida coalizão orientava-se por uma concepção particular do desenvolvimento, que apenas pontualmente e de modo focalizado contemplava o combate das desigualdades sociais. Ao mesmo tempo, tal orientação produzia o agravamento das desigualdades por priorizar a satisfação dos interesses econômicos preva-lentes no espaço internacional, não só em sintonia com a reorganização mundial do capitalismo, como também a partir de uma postura subordinada aos ditames advindos desta reorganização (AZEVEDO, 2002). Tratava-se, então, do “*cosmopolitismo de cócoras*”, com bem analisou Fiori (2001).

Como destaquei em outro texto (AZEVEDO, 2001), o confronto de interesses a respeito de prioridades e metas, que, em certa medida, deveriam ter se constituído

em matéria de negociações e conduzido a acordos que o Plano registraria, levou a uma aparente paralisia do poder legislativo que se refletiu na morosidade da promulgação da lei. Além do que, houve o espaço de tempo para que o Congresso realizasse um tipo de fusão das duas propostas, cujos resultados tenderam prioritariamente para a do poder executivo. Ainda que a primeira não fosse perfeita, continha subsídios importantes para o aprimoramento da segunda, desde que estivesse em pauta a efetiva assunção da educação como prioridade nacional, o que não foi o caso. Assim eu afirmaria:

[...] gostaríamos de lembrar que o PNE, mesmo com seus limites, de maneira alguma deve levar à apatia: afinal, a realidade não é eterna nem imutável. Não só no seu próprio bojo, como nas atuais medidas de política que ele abarca, encontramos mecanismos que podem levar ao seu aperfeiçoamento. Participar ativamente da construção dos planos estaduais e municipais de educação, fazer-se presente nos diversos conselhos do campo educacional e, sobretudo, procurar interferir nos processos de avaliação do plano são ações que podem influir no seu redirecionamento e, portanto, que, certamente, contribuirão para mudar os cenários futuros para os quais elas apontam (AZEVEDO, 2001, p. 13).

Em certa medida, construímos e chegamos aos referidos *cenários futuros*, que se tornaram presentes. Sem dúvida, a sociedade brasileira avançou, neste período, na consolidação de canais de participação social e política e, por conseguinte, na elasticidade dos espaços democráticos que, assim, se tornaram mais permeáveis às demandas populares. Por isto, mais que nunca, se mostra essencial nossa atuação no processo que vai redundar no II PNE, processo que se inscreve nas *démarches* de definição da educação como política pública, dimensão que passarei a comentar.

As políticas públicas e o PNE

Como afirmei inicialmente, vivemos um momento ímpar e, portanto, merecedor de reflexões sobre a importância deste instrumento de política que constitui o Plano Nacional de Educação, mormente por seu relevante papel na orientação dos poderes públicos face à política educacional brasileira. O reconhecimento social e político de sua importância na atual conjuntura ficou evidente nas negociações que conduziram a alterações no artigo 214 da Constituição, para avançar em pontos cruciais do desenho da política educacional, de maneira que venham a se consolidar como marcos de uma política de Estado.

Com efeito, a intenção é a de que a nova lei – síntese das práticas regulatórias não apenas do II PNE, mas fonte inspiradora de futuros outros planos decenais – constitua o instrumento de articulação entre o sistema nacional de educação e os entes federativos. Isto de modo a configurar um efetivo regime de colaboração das ações

destinadas ao combate dos graves problemas nos processos de escolarização. Além do que, constitucionalmente, passou a vigorar a determinação de que a lei do Plano estabeleça a proporção dos recursos do PIB para o financiamento da educação. A redação em vigor do artigo 214 da Constituição registra estas inovações²:

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 à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009 – grifos meus).

Vale lembrar, de início, que, segundo reza a terminologia da planificação, o conteúdo de um Plano refere-se a um tempo que virá, a um futuro e, como tal, constitui uma tentativa de antecipação, uma visão prévia do porvir. No entanto, não se trata apenas de prever, de construir cenários, e sim de buscar uma nova situação futura, uma transformação da realidade atual, incorporando, ao mesmo tempo, as dinâmicas possibilidades do real. Ou seja, o Plano 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 (BARBIER, 1991). Em virtude de ter sempre por alvo o porvir, é que Muller considera o futuro das sociedades o objeto das políticas públicas. Por isto afirma “[...] uma política pública pode ser analisada como um espaço no seio do qual uma sociedade (ou melhor dizendo, certos atores sociais) se projetam no futuro.” (MULLER, 2000a, p. 195).

Ao procurarmos nos *projetar no futuro*, estamos almejando uma mudança de situação, o que significa dizer que estamos considerando a existência de uma situação problemática para a qual buscamos soluções, que, quase sempre, vão se configurar como alvo da ação pública. Assim, a ação pública, ao procurar solucionar os problemas, o fará por meio de um determinado padrão de intervenção direta (ou indireta), regulando-os: tem-se, então, uma política pública.

A política pública, aqui entendida como programa de ação – situação em que vai se inserir o II PNE –, necessariamente se constrói com base em uma determinada concepção ou a partir da síntese de concepções acordadas entre os atores que dela participam. Assim, envolve sempre uma determinada definição social da realidade, expressa no modo de compreensão das causas dos problemas a serem solucionados, bem como nas propostas para a sua solução. Esta definição, por seu turno, sempre se apóia num modo de interpretação do mundo que pode ser traduzido nos referenciais orientadores da política pública em questão. Desta perspectiva:

Elaborar uma política pública equivale a construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual se vai intervir. É em relação a esta imagem cognitiva que os atores vão organizar sua percepção do sistema, confrontar suas soluções e definir suas propostas de ação: chamamos este conjunto de imagens de *referencial de uma política*. (MULLER, 2000b, p. 42).

O conceito de referencial parece constituir uma ferramenta bastante útil, quando da focalização das políticas públicas. Neste sentido, Jobert e Muller (1987, p. 26) estabelecem uma distinção entre os referenciais setoriais e o referencial global. “[...] como uma imagem social de toda a sociedade, ou seja, uma representação global em torno da qual vão ser ordenadas e hierarquizadas as diferentes representações setoriais.” Assim, segundo os autores, ao referencial global articula-se um conjunto de referenciais setoriais correspondentes cada um à imagem que prevalece, como a imagem dominante, no setor concernente, na disciplina ou na profissão. O interessante é a ênfase atribuída por estes autores às influências que tanto o referencial setorial como o referencial global podem exercer entre si. Neste sentido, para eles o referencial setorial pode se constituir em um instrumento de modificação do real, uma construção que permite experimentar e mesmo descobrir alternativas de solução (SIMOULIN, 2000).

Não obstante, é necessário ter em conta que se trata de operações que não se desenvolvem separadas das relações de poder e de dominação. Isto significar dizer que o processo por meio do qual surgirá um referencial, ou seja, uma nova visão de um problema, de um setor ou do próprio modelo de desenvolvimento nunca se constituirá em um debate de idéias, que se estabelece consensualmente. Ao contrário, em face das características da própria luta pela hegemonia, tal como ocorre nas sociedades de mercado (com suas assimetrias e desigualdades), quase sempre envolve embates marcados pela violência simbólica, nas suas mais distintas manifestações.

Em consequência, o próprio planejamento, como instrumento de política pública, exprime, de modo explícito ou subjacente, embates, negociações, acordos, que resultaram, enfim, em definições para um determinado setor. Sendo assim, expressa elementos da filosofia de ação que predominou e, portanto, elementos que nortearam os processos decisórios relativos à sua elaboração.

Mas, num processo que é dinâmico, as políticas públicas constituem respostas a certos problemas, quase sempre demandados por grupos sociais que se organizam para lutar por soluções. O que não significa que as decisões, em uma determinada etapa, não serão modificadas e redesenhadas em etapas posteriores, podendo mesmo resultar, no curso da sua implementação, em resultados diferentes dos pretendidos. Em outras palavras, mesmo que uma política pública seja norteada por referenciais que privilegiem a garantia de direitos sociais, os processos de sua implementação, em virtude dos distintos e contraditórios interesses em jogo, podem seguir

rumos que acabem por reforçar desigualdades socioculturais, indo na contramão da busca dos direitos sociais, como indicam vários estudos (SAMPAIO; ARAÚJO JUNIOR, 2006).

Daí porque ganha importância o destaque das ações de mediação e dos mediadores, não apenas nos processos de definição das políticas educativas, como também nos da sua implementação, particularmente, mas não somente, quando temos por foco singularidades do campo da educação, as desigualdades educacionais, as diferenças regionais e as dimensões continentais da federação brasileira.

O conceito de mediação, a exemplo de outras noções, é polissêmico e, portanto, passível de assumir múltiplas significações. Por isto, as políticas públicas de uma determinada perspectiva analítica podem ser tomadas, elas próprias, como mediadores entre o referencial global e os referenciais setoriais. Podem, também, assumir um papel mediador de pressão para provocar mudanças na ação pública, no sentido de redesenhar a direção da regulação social de uma dada política.

A própria regulação social, por seu turno, é também analisada como um conjunto de mecanismos por meio dos quais as regras são criadas, transformadas e anuladas. Assim “a regulação social assume a forma de mediações que possuem características duplas: ao mesmo tempo sociais e interindividuais. Preenchem nesta regulação uma dupla função, latente e manifesta: construir a sociedade e administrar seus conflitos” (BRIANT; PALAU, 2004, p. 43). Muller, por sua vez, considera que a própria política pública constitui

[...] um processo de mediação social, na medida em que cada política pública tem por objetivo encarregar-se dos desajustes que podem intervir entre um e os demais setores, ou ainda entre um setor e a sociedade global. (2000b, p. 24).

Mediadores, em tal contexto, constituem intermediários ativos, escolhidos e/ou aceitos por uma ou mais entidades, para articularem e representarem interesses de determinados setores na busca do atendimento de suas reivindicações, no caso, pugnando por mudanças no padrão das políticas sociais. No sentido em que aqui a mediação está sendo tratada, ela pode ser assumida por atores (sujeitos) individuais, mas o destaque é, sobretudo, para atores coletivos (sujeito coletivo), que quase sempre se encontram posicionados no âmbito da sociedade civil. Vistos por este ângulo, os mediadores constituem sujeitos fundamentais no interior do movimento conflituoso em que se inserem as contínuas negociações de interesses dos diversos segmentos sociais e, por consequência, do controle social e da participação e organização da sociedade civil nos espaços públicos de participação e decisão.

Subjacente às reflexões que procurei apresentar até aqui, tem-se a indicação da quase impossibilidade de se separar as políticas públicas de uma atuação política, particularmente no campo da educação. Ou seja, ao atuarmos politicamente, em certa medida,

estamos indo na direção de propor políticas públicas. É neste sentido que não podemos nos furtar, como mediadores, de interferir organizadamente na construção do II Plano Nacional de Educação, hoje fortemente presente na agenda do governo.

A conjuntura, neste sentido, tem se mostrado aberta a demandas e reivindicações da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e das instituições pertencentes ao campo da educação. Basta lembrar que os principais elementos para que sejam soerguidos os alicerces do novo PNE foram sendo paulatinamente construídos e sistematizados no bojo das mobilizações que tiveram a Conferência Nacional de Educação Básica como marco, multiplicadas no último ano pelos debates e propostas consolidados ao longo das conferências municipais e estaduais de Educação, em 2009, e que culminaram com a Co-nae, no primeiro semestre de 2010.

A permeabilidade desta conjuntura propiciou a retomada de discussões e propostas ansiadas por aqueles que lutam pela garantia da educação como direito e, portanto, com qualidade social. O rico processo, além de ter resgatado propostas que, historicamente, foram sendo forjadas pelas forças organizadas do campo, permitiu o estabelecimento de negociações, acordos e consensos em torno de uma ossatura material, que deve constituir o Sistema Nacional de Educação (SNE). Por seu turno, os documentos concernentes registram o reconhecimento de que o SNE não prescinde de novas práticas articulatórias entre os entes federativos, para o que o PNE constitui peça fundamental (BRASIL, 2010).

Neste quadro indicador de mudanças, somos atores diretamente envolvidos com a atuação política, com a continuidade das definições da política educacional e, portanto, com a concretização do II PNE. Como participantes ativos do campo educacional e, por conseguinte, como mediadores e mediadoras das demandas educacionais da maior parte da nossa população, não podemos *deixar cair* a força da mobilização que nos levou à Co-nae, para que a mesma sinergia tome a construção do Plano.

Por seu turno, as mudanças que começam a ser sinalizadas não podem ser concretizadas, caso se descure da busca de um consenso nacional a respeito do aprimoramento de um projeto de desenvolvimento (de um referencial normativo global) que afirme a nossa soberania nacional e que tenha como alvo a efetiva diminuição das desigualdades sociais. Para que ocorra esta concretização, a educação dos brasileiros e das brasileiras constitui um fator fundamental e, portanto, é tarefa da qual educadores e educadoras não podem se furtar. É o movimento de construção, como mediadores e mediadoras, de um novo referencial normativo setorial (novo padrão de política educacional), que certamente vai poder influenciar a mudança do referencial global, pela força da nossa organização e atuação, a partir das nossas instituições e associações.

Recebido e aprovado em junho de 2010.

Notas

- 1 O I Plano Nacional de Educação foi promulgado no ano de 2001, tendo validade até 2011.
- 2 A nova redação passou a vigorar por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 (BRASIL, 2009).

Referências

- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Prefácio. **Cadernos do Observatório da Educação**, São Paulo/Rio de Janeiro, v. 2, 2001. Número dedicado à análise do Plano Nacional de Educação.
- _____. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 80, 2002.
- BARBIER, Jean-Marie. **Élaboration de projets d'action et planification**. Paris: PUF, 1991.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, dez. 1996.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. Presidência da República. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Presidência da República/MEC, jan. 2001.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 2 jul. 2010.
- _____. **CONAE 2010: construindo o sistema nacional articulado de educação**. Documento Final. Brasília: MEC, 2010.
- BRIANT, Vincent de; PALAU, Yves. **La médiation : définition, pratiques et perspectives**. Paris: Nathan, 2004.
- FIGLIARELLI, José Luis. O cosmopolitismo de cócoras. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 77, 2001.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. L'État en action: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, 50e année, n. 2, 2000a.
- _____. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2000b.
- SAMPAIO, Juliana; ARAÚJO JUNIOR, José Luis. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em AIDS. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 6, n. 3, jul./set. 2006
- SIMOULIN, Vincent. Émission, médiation, réception: les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation. **Revue Française de Science Politique**, 50e année, n. 2, 2000.

Reflexion about public policies and the Education National Plan

ABSTRACT: The article develops a reflexion, which aims at articulating education as public policies, and its referential – sectorial and global – and the role of educators as mediating people in proposing and implementing public policies. From these analytic elements, it highlights the importance of educational field and, in particular, its organized entities, which are giving the continuing to the mobilizations aiming at the II Educational National Plan. It argues that this kind of initiative corroborates for education to become, in Brazil, a policy of State compromising to the equation of educational problems.

Keywords: Brazilian Education. Public policies in education. Tendencies of educational policy. Politic function of educator. Construction of II Education National Plan.

Réflexions sur des politiques publiques et le Plan national d'éducation

RÉSUMÉ: Cet article développe une réflexion qui cherche à articuler l'éducation en tant que politique publique, ses références - sectorielles et globales - et le rôle des éducateurs en tant que médiateurs pour la proposition et la mise en œuvre des politiques éducatives. À partir de ces éléments d'analyse, il met en évidence l'importance du domaine de l'éducation et notamment ses entités organisées qui continuent à organiser des mobilisations afin d'atteindre le deuxième Plan national d'éducation. Il démontre que de telles initiatives appuient l'éducation pour qu'elle grandisse au Brésil en tant que politique de l'État engagée à la mise en équation des problèmes de l'éducation.

Mots-clés: Éducation Bresillienne. Politiques publiques en éducation. Tendances dans la politique éducative. Rôle politique de l'éducateur. Construction du deuxième Plan national d'éducation.

Reflexiones sobre políticas públicas y el Plan Nacional de Educación

RESUMEN: El artículo desarrolla una reflexión que busca articular la educación como política pública, sus referenciales – sectoriales e globales – y el papel de los educadores como mediadores en la proposición y implementación de políticas de educación. A partir de esos elementos analíticos, destaca la importancia del campo educacional y, en particular, de sus entidades organizadas que vienen dando continuidad a las movilizaciones que desean concretar el II Plan Nacional de Educación. Argumenta que tales iniciativas corroboran el hecho de que la educación va a erigirse en Brasil como una política de Estado comprometida con la ecuación de los problemas educacionales.

Palabras clave: Educación brasileña. Políticas públicas en educación. Tendencias de la política educacional. Función política del educador. Construcción del II Plan Nacional de Educación.