

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE (2014-2014): LIMITES, AVANÇOS E PERSPECTIVAS

**Claudia Pereira de Pádua Sabia
Érika Porceli Alaniz**

RESUMO

A ideia de plano nacional de educação remonta à década de 1930. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) nos apresenta o diagnóstico da educação pública brasileira naquela época e culmina com a necessidade de formulação de um Plano de Reconstrução Nacional. A partir deste período, identificamos várias tentativas de elaboração e a dificuldade de implementação dos Planos Nacionais de Educação. O presente artigo objetiva analisar o novo Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2014), buscando identificar os possíveis avanços, os limites e as perspectivas do mesmo. A metodologia utilizada são as pesquisas bibliográfica e documental. Para o desenvolvimento do trabalho, percorremos o seguinte caminho: iniciamos com a retrospectiva histórica dos planos nacionais de educação, na sequência abordamos o Plano Nacional da Educação - PNE 2001-2011, em seguida abordamos os limites do atual PNE, enfatizando a gestão democrática na forma como está sendo prescrita na Lei 13.005/2014, dentro outros aspectos. No tópico seguinte discutimos alguns avanços como o aumento do percentual do Produto Interno Bruto – PIB em educação, as metas de universalização dos 04 aos 17 anos, o monitoramento contínuo das metas e as avaliações periódicas da sua execução. Finalizamos identificando no PNE em vigor algumas perspectivas como a previsão de criação do Sistema Nacional de Educação, a implantação do Custo Auno Qualidade Inicial – CAQi e a criação da Lei de Responsabilidade Educacional.

Palavras-Chave: Plano Nacional de Educação. Política Educacional. Gestão Democrática. Financiamento. Avaliação.

NATIONAL EDUCATION PLAN - PNE (2014-2014) : LIMITS, ADVANCES AND PROSPECTS

ABSTRACT

The national education plan idea goes back to 1930 The Two men Manifest. It gives us a diagnosis of public brazilian education of that time and culminates with the need of forming a National Reconstruction Plan. Starting this period, several attempts to identify elaborate and implemantion of the two National Education plans. The objective of this article is to analyze the New National Education Plan - PNE (2014-2014), seeking to identify its possible advances, limits and as well as its prospects. A methodology used are bibliographic and documentary investigation. For such, began to historical retrospective of national education two plans, boarded in sequency to National Education Plan - PNE 2001-2011, followed by its limits, emphasizing a democratic management as it is prescribed on law 13.005 / 2014, within others aspects. Next topic discussed are the increase of some aspects of economy, such as percentage of Gross Domestic Product - GDP in education, , or continuous monitoring to give as targets and periodic evaluation an execution of the National Education Plan - PNE. Finalized identifying prospects in some force as of creation of National System Education do, to do student cost and initial quality - CAQI and the creation of Educational Responsibility Law.

Keywords: National Education Plan, Educational Policies, Democratic Administration, Financing. Evaluation.

1. RETROSPECTIVA HISTÓRICA DOS PNE(s)

A ideia do plano no âmbito educacional remonta à década de 1930. “Provavelmente a sua primeira manifestação explícita nos é dada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova lançado em 1932”. (SAVIANI, 1998, p.75).

Conforme Saviani (1998), o plano era entendido como um instrumento de racionalidade científica no campo educacional. Para corroborar está análise, retomamos trecho do Manifesto dos Pioneiros que

[...] depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrarias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas sem seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes... Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de

inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932), 2006, p.188)

Portanto, o documento evidencia além da necessidade de determinação das finalidades da educação, a necessidade também da utilização de métodos científicos para o enfrentamento dos problemas educacionais. O Manifesto nos apresenta o diagnóstico da educação pública brasileira naquela época e culmina com a necessidade de formulação de um Plano de Reconstrução Nacional. Segundo os Pioneiros da Educação Nova, “é preciso, porém, atacar essa obra, por um plano integral, para que ela não se arrisque um dia a ficar no estado fragmentário [...]”. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932), 2006, p.190).

Depois do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova a ideia de plano passou a constar na legislação da educação brasileira. Segundo Saviani (2014, p.75), “a Constituição de 1934, estabeleceu na alínea a, do artigo 150, como competência da União fixar o Plano Nacional da Educação”.

Conforme o autor citado, os conselheiros do Conselho Nacional de Educação elaboraram no início do ano de 1937, o “Plano de Educação Nacional” que se denominava como Código da Educação Nacional e

continha 504 artigos. O documento foi encaminhado à Câmara dos Deputados, mas não chegou ser aprovado e com o advento do Estado Novo em novembro de 1937, acabou sendo esquecido.

Durante o Estado Novo, o ministro da Educação Gustavo Capanema optou por reformas parciais traduzidas nas Leis Orgânicas de Ensino de 1942 em lugar de uma Lei Geral do Ensino, ou seja, do estabelecimento de um Plano de Educação Nacional como pretendia os Pioneiros da Educação Nova.

De acordo com Saviani (2014) a ideia do Plano só foi retomada no texto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional aprovada em 1961.

No § 1º do artigo 92, a lei estabeleceu que “como nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos em parcelas iguais, o Fundo Nacional de Ensino Primário, o Fundo Nacional de Ensino Secundário e o Fundo Nacional do Ensino Superior, determinando no §2º, que o Conselho Federal de educação elaborará, para a execução em prazo determinado, o Plano de educação referente a cada Fundo. (BRASIL, 1969 apudSAVIANI, 2014, p. 76)

Conforme Saviani (2014), Anísio Teixeira foi o relator do Plano Nacional de Educação. Entretanto, pelo que pudemos apreender este plano acabou não se constituindo como um Plano Nacional de Educação de fato, mas apenas como instrumento de organização e aplicação dos recursos de cada fundo criado.

Para corroborar nossa análise, trazemos a citação de Horta (1982) apud Saviani (1998),

[...] o Conselho Federal de Educação elaborou em 1962 um documento (BRASIL, 1962) em que procurou, numa primeira parte, traçar as metas para um Plano Nacional de Educação e, numa segunda parte, estabelecer as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior. (HORTA, 1982, p.93 apud SAVIANI, 1998, p.78)

Portanto, reiteramos que o mérito deste Plano Nacional de Educação, teria sido iniciar a discussão de como fazer a distribuição adequada dos recursos. De acordo com Saviani (2014), Anísio Teixeira arquitetou um procedimento engenhoso para a distribuição dos recursos que combinava renda per capita dos estados com população em idade escolar para a constituição dos fundos do ensino primário, médio e superior. O relato do autor aponta também que Anísio Teixeira utilizou percentuais para as despesas que lhe permitiu chegar ao custo do aluno-ano e propôs uma fórmula matemática para o cálculo dos recursos que a União repassaria a cada unidade da federação. Segundo Saviani este procedimento inspirou a criação do Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, criado em 1996.

Outro aspecto deste Plano Nacional de Educação de (1962) mencionado por Saviani (1998), é que se pretendia de fato era que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial, as católicas,

os recursos públicos destinados à educação.

Com o regime militar no poder a partir do ano de 1964, o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas. Esse processo é identificado em termos educacionais pela subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento. Segundo Saviani (1998, p.78), “corpos dirigente e técnico eram, via de regra, oriundos da área de formação correspondente às ciências econômicas”.

Diante deste contexto, os planos para a área da educação durante os anos do regime militar, decorriam dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que receberam a denominação de “Planos Setoriais de Educação e Cultura” (PSEC). (Saviani, 2014, p.78).

Essa subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento é evidenciada na reforma do ensino expressa na Lei 5.692/71.

Conforme Saviani (2014), esta lei

incumbiu ao governo federal a tarefa de estabelecer e executar “planos nacionais de educação” (artigo 53), determinando no § único desse artigo 53 que “o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral”.(BRASIL, 2006, p.139 apud SAVIANI, 2014, p.78

Portanto, durante todo o período militar, na análise de Saviani (1998, p. 79), “a ideia de plano se converte num instrumento da racionalidade tecnocrática consoante à

concepção tecnicista de educação”, ficando evidenciado que as decisões relativas às políticas educacionais eram concentradas no topo da pirâmide autoritária destes governos.

A partir do ano de 1985, com eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, iniciou-se o período denominado de “Nova República”. Nesse período tivemos a primeira iniciativa de elaboração de um Plano Nacional de Educação em 1993. De acordo com Saviani (2014), este plano foi denominado de “Plano Decenal de Educação para Todos e o mesmo tomou como referência a Declaração Mundial de Educação para Todos”, realizada em Jontien, na Tailândia em 1990.

Os patrocinadores desta Conferência foram vários organismos internacionais e os mesmos vão direcionar as reformas educativas e o Plano Decenal de Educação para Todos. Conforme Hermida (2006),

Na época da elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos (durante o governo Itamar Franco), já era possível identificar iniciativas no sentido de redefinir prioridades educacionais a partir dos objetivos e diretrizes estabelecidas e apontadas pelos principais organismos internacionais: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). As iniciativas educacionais apresentavam uma natureza neoliberal – que se localiza nas fontes e nas finalidades que inspiraram a proposta – constituídas de teorias externas que procuravam contribuir para a construção de um projeto histórico defensor de interesses das agências

financiadoras articuladas ao capital internacional. (HERMIDA, 2006, p.243-244)

Para Saviani (1998), a elaboração do referido plano foi coordenado pelo MEC e se distinguiu dos planos anteriores por não se referir a educação como um todo, mas apenas à educação fundamental, e também porque buscou não se reduzir a normas de distribuição de recursos. O autor menciona que o plano apresentou um diagnóstico da situação do ensino fundamental e delineou perspectivas, identificou obstáculos a enfrentar e formulou estratégias para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, além de indicar as medidas e instrumentos para a implementação.

Cabe destacar, análise do autor citado sobre o Plano Decenal de Educação para Todos:

Embora o referido Plano Decenal de Educação para Todos: se propusesse a ser instrumento que viabilizasse o esforço integrado das três esferas de governo no enfrentamento dos problemas da educação, ele praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal. Em verdade, ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais para a obtenção de financiamento para a educação, em especial, aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial. (SAVIANI, 1998, p.80)

Diante das considerações do autor, pudemos constatar que no Plano Decenal de Educação para Todos teve como foco central o ensino fundamental, deixando as outras etapas e modalidades da educação

básica e o nível superior sem propostas de enfrentamento para suas demandas e problemas.

Neste percurso histórico dos planos nacionais de educação, identificamos a dificuldade de pensar a educação como um todo articulado, de não pensar no plano como distribuição de recursos e/ou obtenção dos mesmos via financiamento de organismos internacionais, além do baixo índice de implementação dos mesmos. Para finalizar este tópico, trazemos a contribuição de Arelaro (2007, p.902), que nos explicita porque os planos não tem sido implementados.

As avaliações dos planos nacionais já elaborados no Brasil – trienais, quinquenais ou decenais – explicitam que tais planos, a quase totalidade elaborada por especialistas ou tecnocratas sem contato com a realidade social, tiveram como objetivo maior o cumprimento de exigência burocrática, dispensando a participação dos grupos sociais que seriam atingidos por suas propostas, e, em função disso, acabaram se tornando “letra morta”, pois ninguém se sentiu compelido ou comprometido em implementá-los.

Após esta breve retrospectiva histórica, discutiremos no tópico a seguir o Plano Nacional de Educação (2001-2011), pois pela sua recenticidade poderia se constituir em um diagnóstico para o atual PNE, na medida em que a avaliação do mesmo indicasse as metas atingidas ou não em sua vigência.

2. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2001-2011)

A elaboração e apresentação de um plano para a educação

responderam a exigências legais previstas na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal”(BRASIL, 1988), na Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, que no seu artigo 7º, § 1º, alínea “a” define que compete ao Conselho Nacional de Educação “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 1995), e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no seu artigo 87 das disposições transitórias definiu “o prazo de um ano para encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação”(BRASIL, 1996).

Em 1997, o MEC divulgou um documento denominado “Plano Nacional de Educação (Proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos)” (BRASIL, 1997a). Na introdução do documento considera-se desejável um amplo processo de consultas e debates o que, no entanto, é tido como inviável pela rigidez dos prazos. Segundo Saviani (1998, p.80), “essa limitação seria contornada pela recuperação da discussão acumulada quando da discussão do Plano Decenal, entre junho de 1993 e agosto de 1994”.

O autor citado apresenta o cronograma para elaboração do mesmo que correspondeu ao período de junho a dezembro de 1997, ou seja, um período relativamente curto para se promover consultas e debates necessários à construção do PNE. Cabe destacar a análise de Saviani (1998) que apresenta trecho da introdução do PNE:

menciona o Plano Decenal de Educação para Todos como “o

primeiro e mais importante subsídio ao PNE devendo, mesmo, constituir o cerne do novo documento a ser apresentado ao Congresso Nacional, em dezembro deste ano”(p.5); cita os compromissos assumidos pelo Brasil em nível internacional; considera as metas nacionais como médias propostas para todo o país podendo, assim, as metas estaduais ficar aquém ou além delas; apresenta um “roteiro-sugestão para Estados e Municípios cujos planos deverão incluir a descrição e análise da situação educacional, os obstáculos a serem enfrentados, os objetivos a serem atingidos e as estratégias de ação a serem implementadas; registra a importância do CNE na elaboração do documento [...] (SAVIANI, 1998, p.82)

Terminada elaboração do PNE conforme cronograma citado, o mesmo foi encaminhado ao Congresso em 12 fevereiro de 1998, como proposta do MEC contendo 248 metas. Dois dias antes tinha sido encaminhada ao Congresso outra proposta, conhecida como PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, 1997. Abordaremos a mesma após análise da proposta do MEC que foi aprovada em 09 de janeiro de 2001 pela Lei 10.172. Esta lei instituiu o Plano Nacional de Educação com a vigência de anos.

Várias críticas o PNE (2001-2011) elaborado pelo MEC sofreu, mas a principal referia-se a elevação do percentual do PIB a ser investido em educação. O Plano previa o investimento de 6,0% do PIB na década. De acordo com Saviani (1998),

[...] indicador claro de que com o Plano o *status quo* deficitário da educação brasileira não será

significativamente alterado é a meta I do item “Financiamento e Gestão que prevê a elevação, na década, através de esforço conjunto da União, dos Estados e Municípios e de parcerias com o setor privado, do percentual do PIB aplicado em educação para atingir o mínimo de 6% (p.60). Ora trata-se de uma mudança excessivamente tímida em face das enormes carências reconhecidas no próprio Plano. (SAVIANI, 1998, p.86)

Hermida (2006) corrobora a análise de Saviani sobre a questão do financiamento e ainda traz outras críticas ao referido Plano que destacamos

[...] encontra-se assegurado que a responsabilidade pela execução havia sido delegada para os Estados e Municípios; além disso, no texto também se observa o recuo da União em matéria de recursos e orçamento, pois consolida a racionalização e otimização dos recursos já existentes, acompanhado de um discreto aumento que, no prazo de dez anos, chegaria a atingir 6,5% do Produto Interno Bruto (PIB) – incluídos recursos provenientes do setor privado. Ao analisar as metas, percebe-se que há um repasse de responsabilidades da União para os Estados e Municípios. Em seu conjunto, o plano prioriza o Ensino Fundamental, através de metas concretas, sobretudo quando é ofertado para populações de baixa renda, em detrimento de outras áreas de ensino que ficam completamente desamparadas (a educação de adultos e o combate ao analfabetismo). A formação de professores considerada prioritária, fica inviável ao não se explicitar de onde virão os recursos para tal fim. (HERMIDA, 2006, p. 246).

Apresentamos também o posicionamento da ANPED, sobre o PNE (2001-2011). Conforme Parecer ANPED/1997, a associação se posiciona criticamente ao mesmo, especialmente: ao tratamento dados as creches; a dissociação entre ensino médio regular e ensino técnico; a questão do ensino noturno; as dificuldades que a reforma do ensino profissional cria para os jovens que já trabalham; a desqualificação da profissionalização dos professores; a formação continuada através da educação à distância; a responsabilidade da União no financiamento da manutenção e expansão do ensino superior público; e a timidez no que se refere à meta de ampliação dos recursos destinados à educação.

Além das críticas citadas, o referido Plano Nacional de Educação teve os artigos que se referiam ao financiamento do mesmo, vetados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Diante da falta de recursos para a execução do Plano, Saviani (2014) considerou o mesmo como uma carta de intenções.

O autor citado declara que

foi justamente sobre o aspecto financeiro que incidiram os nove vetos apostos pelo presidente da República ao texto do plano. Isso ensejou a Ivan Valente a seguinte afirmação: “FHC veta o que faria do PNE um plano”(VALENTE, 2001, P.37). E ele não deixa de terrazão, pois este é o aspecto essencial. Sem que os recursos financeiros sejam assegurados, o plano todo não passa de mera carta de intenções, cujas metas

amais poderão ser realizadas.
(SAVIANI, 2014, p. 80-81)

Concordamos com Saviani (2014) e podemos concluir que o PNE (2001-2011) se limitou a reiterar a política educacional que vem sendo conduzida pelo MEC, ou seja, a compressão dos gastos públicos e a transferência de responsabilidades, ficando a União com atribuições de controle, avaliação, direção e, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar. Entretanto, neste PNE não tivemos o apoio financeiro, mas tão somente o apoio técnico. Este fato comprometeu completamente o atingimento das metas do PNE. Vários autores que se debruçaram sobre as mesmas confirmam esta análise, como por exemplo: Brandão (2011) sobre as metas do ensino médio, Vieira (2010), sobre as metas da educação infantil, Di Pierro (2010), sobre as metas da educação de jovens e adultos, dentre outros.

Após discutirmos o Plano Nacional de Educação 2001-2011, contemplando a proposta do MEC que foi a proposta aprovada pelo Congresso, abordaremos o Plano Nacional de Educação, conhecido como Proposta da Sociedade Brasileira, pelo exemplo de elaboração democrática de um plano em âmbito nacional, que foi consolidado no II Congresso Nacional de Educação – CONED, em novembro de 1997, na cidade de Belo Horizonte.

2.1 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2001-2011) PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Elaborado pela Comissão Organizadora do II CONED, o documento sistematizou os resultados das discussões realizadas nas diferentes

instâncias organizativas, nos diversos eventos programados (I CONED, Seminários Temáticos Regionais e Locais, Debates, etc.) em todo o país.

Consideramos importante, destacar essa experiência de construção coletiva e democrática de um Plano Nacional de Educação, que significou uma reação e uma mobilização popular contra as políticas neoliberais, que vêm sendo implementadas e que, privam cada vez mais os povos pobres dos seus direitos e reduzem suas possibilidades de participar de processos de socialização dos bens mundialmente produzidos. Além de servir como exemplo, de que é possível a discussão e elaboração coletiva de um plano que contemple os interesses da sociedade. De acordo com ARELARO (2007),

A experiência de elaboração coletiva de um Plano Decenal de Educação, envolvendo cerca de cinco mil educadores, a partir de encontros municipais, estaduais e nacionais, que iam selecionando “refinando” os diagnósticos e as sugestões apresentadas para a universalização do atendimento da demanda e a melhoria da escola e dos sistemas públicos de ensino, em todos os níveis e modalidades, nunca havia sido experimentada. (ARELARO, 2007, p.903)

A autora citada acrescenta que o fato deste documento PNE - Proposta da Sociedade Brasileira ter sido elaborado, fez com que o Congresso Nacional considerasse a proposta apresentada como referência, ou seja, a mesma foi confrontada com a elaborada pelo governo federal, cujo projeto de Plano trazia, no máximo, o aval da ala institucional – a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho

Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), além do próprio Ministério de Educação (MEC).

Estas entidades, por sua vez, não haviam realizado, democraticamente, reuniões plenárias municipais e estaduais, com suas redes de ensino, para ouvir pais, alunos, professores, funcionários e outros grupos da comunidade escolar, sobre as propostas do governo. O resultado foi que, adotadas as metas e objetivos do governo, pelo Legislativo, o diagnóstico incorporado foi o do movimento social. Não por acaso, apesar do relator do Projeto de Lei na Câmara Federal ser um representante do partido do governo, o mesmo teve que realizar nove vetos no Projeto aprovado, todos eles com repercussão financeira nos sistemas públicos de ensino, anulando, na prática o que de positivo havia sido proposto. (ARELARO, 2007, p.904)

Com base na autora, destacamos que já criticamos anteriormente a ausência do diagnóstico em outros planos, e que o mesmo é fundamental na sua elaboração. Pois é o diagnóstico que deve levantar às diferentes variáveis e dados da realidade agregando no processo a reflexão de diferentes grupos sociais. E isto foi feito pelos educadores que participaram da discussão e elaboração do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira de 1997. Infelizmente com os vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso já citados, inviabilizou a contribuição deste diagnóstico, mas este fato não retira sua importância e exemplo a ser seguido em outros momentos de nossa história educativa.

Registro ainda a análise de Hermida (2006), que retoma a elaboração coletiva da PNE – Proposta da Sociedade Brasileira de 1997.

[...] a sociedade civil organizada junto aos sindicatos dos trabalhadores da educação não se manteve indiferente. Através da organização de eventos, foi elaborando sua própria proposta. O I Congresso Nacional de Educação (Coned), organizado no final do ano de 1996, na cidade de Belo Horizonte/MG, assumiu o compromisso de retomar as lutas desenvolvidas até então pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (que teve papel relevante na defesa de sua proposta de LDBEN) e se notabilizou pela tarefa de elaborar, junto ao coletivo de trabalhadores da educação, uma proposta de plano inovador capaz de dar novos rumos à educação nacional. A partir da lógica defendida neste evento, amplos segmentos da sociedade civil se organizaram para intervir também diretamente na elaboração de uma proposta de plano para a educação nacional. Promovendo extensos debates das pesquisas e experiências educacionais, a proposta foi construída em oposição àquela que vinha sendo viabilizada pelo governo e procurou apresentar-se como alternativa ao modelo educativo vigente, para finalmente constituir-se num projeto político-pedagógico para a educação brasileira, pautado na ética e na participação democrática. (HERMIDA, 2006, p.247)

Portanto, consideramos relevante, lembrar esta iniciativa de discussão e elaboração democrática, pois os planos educacionais brasileiros tradicionalmente têm sido elaborados sob a incumbência de gabinetes

ministeriais ou de comissões contratadas para este fim. Apresentam programas e projetos com características setoriais, pontuais e enfoques economicistas. A maioria dos planos vincula educação e desenvolvimento, visando a formar recursos humanos para o mercado de trabalho, sem conceber a educação como instrumento a serviço de todos que busque a emancipação social e política.

Finalizamos este tópico apresentando citação que resume de modo decisivo a necessidade dos planos serem elaborados por quem vai executá-lo.

F. Whitaker Ferreira, em seu clássico livro *Planejamento: sim e não*, já no final dos anos de 1970, quando o conceito de planejamento foi introduzido de forma mais sistemática na gestão pública e generalizado seu uso nos diferentes setores, predizia a inutilidade de tal procedimento se os que sofressem a ação planejada não participassem da elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos. Dizia ele (1981, p. 25): “Quem planeja mesmo é quem faz. O planejamento tem que ficar a serviço de quem está fazendo”. (FERREIRA, 1981, p.25 apud ARELARO, 2007, p. 902)

Após apresentarmos esta retrospectiva histórica sobre os planos nacionais de educação, examinamos no próximo tópico o atual Plano Nacional de Educação. A Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 aprova o PNE com vigência para os próximos 10 anos.

3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

A lei possui apenas 14 artigos. O anexo apresenta as 20 metas e as 256 estratégias. Não houve vetos da

presidente Dilma Roussef aos artigos da lei. Para uma primeira aproximação ao seu conteúdo, apresentamos o enunciado das 20 metas de forma resumida.

A Meta número 1 trata da educação infantil e se propõe, com 17 estratégias, a universalizar, até o ano de 2016, a pré-escola e ampliar oferta de creches para 50% até 2024.

A Meta 2 trata do ensino fundamental e pretende universalizá-lo até 2024 dispondo, para atingir este objetivo de 13 estratégias.

A Meta 3 tem por objetivo o ensino médio, é desdobrada em 14 estratégias, pretendendo universalizá-lo até 2016.

A Meta 4 trata da educação especial e prevê 19 estratégias para universalizá-la até 2024, preferencialmente na rede regular, com serviços multifuncionais e serviços especializados, públicos ou conveniados.

A Meta 5 propõe-se a alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental até o ano de 2014, por meio de 7 estratégias.

A Meta 6 propõe-se a oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas para pelo menos 25% dos alunos da educação básica, por meio de 9 estratégias.

A Meta 7 pretende enfrentar o problema da qualidade de ensino visando elevar as médias do IDEB em três etapas (2017, 2019 e 2021), por meio de 36 estratégias.

A Meta 8 propõe-se a elevar a 12 anos de estudo a escolaridade média da população de 18 a 29 anos para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a

escolaridade média entre negros e não negros, por meio de 6 estratégias.

A Meta 9 trata da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e propõe-se a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste plano, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir e, 50% a taxa de analfabetismo funcional, por meio de 12 estratégias.

A Meta 10 busca oferecer 25% das matrículas de EJA nos ensinos fundamental e médio na forma integrada a educação profissional, por meio de 11 estratégias.

A Meta 11 propõe-se a triplicar as matrículas da educação técnica de nível médio, assegurando pelo menos 50% da expansão no segmento público, por meio de 14 estratégias.

A Meta 12 pretende elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos com pelo menos 40% de vagas públicas, por meio de 21 estratégias.

A Meta 13 propõe-se a ampliar a proporção de mestres e doutores no ensino superior para 75%, sendo no mínimo, 35 % doutores, por meio de 9 estratégias.

A Meta 14 refere-se à pós-graduação e propõe-se atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores, por meio de 15 estratégias.

A Meta 15 objetiva que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, por meio de 13 estratégias. Estabelece o prazo de um ano a partir da vigência do PNE para implantar política nacional de formação continuada para os profissionais da

educação e de outros segmentos que não os do magistério.

A meta 16 busca assegurar formação pós-graduada a 50% dos professores da educação básica até 2024, por meio de 6 estratégias.

A meta 17 propõe-se equiparar o rendimento médio dos professores aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE, por meio de 4 estratégias.

A meta 18 busca assegurar no prazo de dois anos, Planos de Carreira para profissionais da educação básica e superior pública, o piso salarial nacional definido em lei federal, por meio de 8 estratégias.

A meta 19 incide sobre a gestão democrática da educação e pretende assegurá-la no prazo de dois anos, por meio de 08 estratégias.

A meta 20 trata do financiamento da educação, visa atingir o patamar de 7% do PIB no 5º ano de vigência do PNE e 10% do PIB no final do decênio.

Pela apresentação sintética das metas no PNE 2014-2024 já é possível identificar que algumas metas enunciadas dificilmente serão cumpridas. Fazemos esta afirmação baseado em estudos anteriores. Como exemplo, citamos a exigência de formação em nível superior da meta 15, para os professores da educação básica. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9394/96), estabeleceu no artigo 62 “que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior” e o artigo 87, “estabelecia que até o fim da década da educação somente seria admitidos professores habilitados em nível superior ou formados em treinamento em serviço” (BRASIL, 1996). Esse prazo expiraria em

2007. Segundo Corrêa (2007), dada a ambivalência na redação do texto legal e diante de uma série de reclamações junto ao CNE, este órgão deliberou, em 2003, que valeria como certificação mínima para o exercício da docência em educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, a formação de nível médio, modalidade normal. (CORRÊA, 2007, p.28). A questão a ser feita é por que o governo teve que voltar atrás? Entendemos que estabeleceu um prazo de 10 anos para o cumprimento sem o levantamento do número de professores já concursados sem formação superior que necessitariam cursá-lo, ou seja, sem uma política nacional de formação de professores que fosse responsável para viabilizar esta exigência na LDB, e neste período, a principal política de formação de professores consistiu no oferecimento de cursos superiores na modalidade de educação à distância.

Portanto, pelo exposto, fica evidenciado a importância do diagnóstico para elaboração de qualquer plano que pretendamos implantar. Iniciamos nossa análise, abordando os aspectos que consideramos limites para a efetivação do PNE (2014-2024).

3.1 LIMITES DO PNE 2014-2024

Identificamos como uma das limitações do atual PNE, ou seja, como um ponto fraco do plano, a ausência de diagnóstico do cenário educacional brasileiro, bem como no desvelamento dos processos avaliativos sobre o cumprimento das metas do PNE 2001-2011.

Para corroborar nossa análise nos apoiamos em Saviani (2014),

[...] mas a ausência do diagnóstico também tornou o

plano frágil. Isso porque o diagnóstico enquanto caracterização da situação com seus limites e carências, fornece a base da justificativa para o enunciado das metas que compõe o plano a ser executado. Sem ele, várias das metas resultam arbitrarias, não se entendendo, por exemplo, porque se pretende elevar taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 [...] (SAVIANI, 2014, p.84)

Partimos do pressuposto de que é o diagnóstico que nos possibilita identificar o que temos, ou seja, onde estamos em cada etapa e modalidade da educação básica ou do nível superior, e a situação do magistério, condições de trabalho e carreira dos profissionais da educação, bem como os investimentos em educação. Dito de outro modo, onde estamos e para onde queremos ir. E aí então, "o como", ou seja, de que modo, pretendemos alcançar as metas, ajustando-as conforme "o caminho" do período precedente.

Além da falta do diagnóstico, o PNE atual não traduz o conjunto das deliberações aprovadas pela Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010) que detalharemos noutro tópico, mas representou novamente um esforço coletivo dos educadores para deliberar um documento final que expressasse a educação brasileira que a sociedade deseja.

Outro ponto, que consideramos negativo no PNE atual refere-se à meta 14, que objetiva elevar matrícula na pós-graduação stricto sensu (60.000 mestres/ano e 25.000 doutores/ano), utilizando inclusive a educação à distância (estratégia 14.4).

Destacamos também como limites do PNE, à meta 15, que propõe em regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, a criação no prazo de um ano de uma Política Nacional de Formação de Professores. As estratégias elencadas para a implantação não contempla as lutas históricas pela formação qualificada de professores e não parece atentar para a grande demanda de professores que a universalização dos 4 aos 17 anos vai necessitar. Conforme Freitas (2014),

Os dados atuais da educação básica e da educação superior mostram que somente para universalizar o acesso à pré-escola e ao ensino médio, como prevê a Lei nº 12.796, de 2013, que altera a LDB, serão necessários mais de 200 mil professores. Para ampliar a taxa de atendimento na creche dos atuais 16% para 50%, meta estabelecida no PNE 2014-2024 para os próximos dez anos, serão necessários outros 210 mil trabalhadores docentes, ou seja, uma demanda de mais de 500 mil novos professores para a universalização da primeira etapa da educação básica (FREITAS, 2014, p. 431 apud OLIVEIRA e VIEIRA, 2012).

A respeito da formação qualificada a autora afirma ainda que

a Anfope tem destacado, em seus encontros nacionais ao longo dos últimos 20 anos, a necessidade de expansão do ensino superior público, bem como a priorização do aumento de vagas nas licenciaturas das instituições públicas. Esta é uma exigência atual do País, instrumento de garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no processo de formação dos profissionais da educação básica. (FREITAS, 2014, p.431)

Freitas (2014) neste trabalho aponta que as matrículas dos cursos de pedagogia estão concentradas no setor privado 67,1% em diferentes formatos de instituições e o setor público conta com apenas 33,9% das mesmas. Destaca também as matrículas dos cursos de pedagogia como outra face do mesmo problema em que o setor privado possui 87,4% das matrículas e o setor público 12,6% das matrículas.

Saviani (2014), critica também a formação de professores proposta, afirmando que

no caso do magistério, faltou assegurar a criação de uma rede pública de formação de professores ancorada nas universidades públicas como forma de livrar a educação básica pública da condição de refém do baixo nível das escolas superiores privadas, nas quais é formada a grande maioria dos professores que atuam na educação básica. (SAVIANI, 2014, p. 232)

Portanto, baseado na análise dos autores citados e nos dados apontados, cotejados com as estratégias estabelecidas nos permite afirmar que a tendência é perpetuar-se a atual política emergencial de formação superior de professores no exercício do trabalho (Estratégia 15.9) – entendida como formação continuada e não inicial – oferecida através de programas especiais, nos moldes pós- LDB, justificando a expansão da educação a distância para a formação massiva de professores em exercício.

Além dos aspectos mencionados anteriormente como limites, queremos destacar a meta 19 que se propõe assegurar no prazo de dois anos, a efetivação da gestão democrática da educação. Como este tema foi objeto

de estudo de uma das autoras deste trabalho, detalharemos esta limitação do atual PNE de modo mais acentuado, pois o mesmo nos incomoda e utilizaremos um subitem para o mesmo.

3.1.1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE

Para abordarmos a gestão democrática no Plano Nacional de Educação, primeiramente é necessário considerarmos a abrangência da gestão educacional e diferenciando-a da gestão escolar. De acordo com Vieira e Albuquerque (2006, p.35), a gestão educacional refere-se a um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta do ensino. Nesse sentido, possui uma dimensão macro, diferenciando-se da gestão escolar com dimensão micro por situar-se no âmbito da unidade escolar. Entretanto, as ações desenvolvidas pela gestão educacional repercutem diretamente na forma como a escola se organiza, pois ao integrar a Organização da Educação Nacional, nomenclatura dada pela LDB 9.394/1996, a escola incumbe-se oficialmente de implementar a política nacional vigente.

A luta pela gestão democrática na educação pública contrapõe-se às duas décadas que antecederam os anos de 1980, nas quais prevaleceram o autoritarismo da ditadura militar no cenário nacional e a centralização nas definições políticas em termos de planejamento educacional, subordinando a área educacional ao Plano Nacional de Desenvolvimento do período. Com o processo de redemocratização da sociedade, nos anos 1980, vários setores da sociedade

civil organizada denunciaram a estrutura autoritária e hierarquizada do sistema educacional brasileiro e da organização escolar. As contestações dos educadores organizados em sindicatos, associações e no Fórum em Defesa da Escola Pública - FNDEP em torno da democratização nas relações de trabalho no sistema de ensino e nas unidades escolares fez com que a Constituição Federal de 1988 incorporasse em seus princípios “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art.206, Inciso VI). Decorrente do campo de embates entre público e privado no processo de constituinte, o artigo circunscreve o exercício da gestão democrática ao ensino e não amplia para o sistema educacional como um todo, tal como discutido previa o projeto de constituição. Tal princípio constitucional, descompromete a iniciativa privada dessa obrigação, bem como vislumbra que sua efetivação dar-se-á em conformidade com a legislação específica tornando-se suscetível ao contexto político vigente em cada período. Apesar disso, trata-se de um avanço na medida em que a CF 1988 foi a primeira a trazer a matéria.

Entretanto, a gestão democrática, que representa uma conquista de forças progressistas da sociedade, passou por um processo de ressignificação em decorrência do período político e do conflito de posições que então se instauraram durante a reforma do Estado e a reforma da Educação brasileira na década de 1990. De um lado, a gênese do termo origina-se dos movimentos dos trabalhadores da educação organizados em entidades, associações, sindicatos, fóruns, conferências e integra a pauta de luta defendida por tais organizações sociais; de outro, os

rumos perseguidos pela política educacional, em especial a partir da década de 1990, fez com que o termo ganhasse novo significado pautando-se no modelo de gestão empresarial e nas orientações advindas dos organismos internacionais. Na medida em que o Banco Mundial - BM e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco assumem protagonismo nas orientações das políticas educacionais, em detrimento inclusive da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - Cepal, por exemplo, o planejamento central começa ser substituído por formas mais flexíveis de gestão e ganham força as propostas de descentralização administrativa na gestão das políticas sociais, tal como apontou Oliveira (1997).

Assim, no processo de reforma da educação, a gestão educacional foi profundamente alterada, de modo que a escola passou a ser concebida como núcleo de gestão (OLIVEIRA, 1997). Nessa perspectiva, os principais documentos nacionais orientadores da política educacional, como a LDB 9.394/1996 e as orientações internacionais (BM, 1996), trouxeram a ideia de descentralização, autonomia e participação. Porém, o sentido que tais conceitos têm sido empregados não remetem ao aprofundamento do processo democrático pela transferência de poder decisório à comunidade na construção da política pública, mas, à semelhança do uso desses termos no mundo empresarial, referem-se a transferência de responsabilidade para a instância local, a desconcentração na execução da política, a busca da minimização do conflito por meio do consenso e a prestação de serviços a baixo custo pela comunidade. Para Souza e

Vasconcelos (2006), desconcentração significa a retirada do Estado em relação à prestação de serviços públicos essenciais à sociedade para contar com o maior envolvimento do poder local. Nos municípios, há o destaque para o controle de gastos, a captação de demandas e a inspeção do cumprimento das metas federais e estaduais. Na gestão das unidades escolares a ênfase está na responsabilização da sociedade civil.

A escola é convocada a ser alvo de gestão devido à compreensão de que o Estado não consegue financiar as políticas sociais por falta de recursos em consonância com a defesa do Estado mínimo no oferecimento dos serviços sociais. Assim, deve-se flexibilizar a gestão de modo que seja mais permeável à captação de recursos na comunidade e a atuação voltada ao incremento das ações de caráter assistencialista na escola.

[...] porém, o mais curioso deste processo está no fato de que determinados métodos de gestão, considerados mais democráticos, porque são mais participativos, que contemplam a desconcentração de certas decisões, a descentralização de serviços, a participação da sociedade na condução dos processos, vem sendo sistematicamente incorporados às reformas administrativas no setor educacional, sem, no entanto, incorporar efetivamente os segmentos sociais e suas representações. (OLIVEIRA, 1997, p. 95)

Essa perspectiva de gestão educacional mais flexível e assimilada aos critérios de eficiência e eficácia do mundo empresarial não significa o rompimento com a centralização na definição das políticas educacionais. Ao

contrário, a tomada de decisão sobre os rumos das políticas no Brasil tem se dado de modo bastante centralizado pelo Ministério da Educação e de forma compartilhada com orientações internacionais, ligadas ao BM, Fundo Monetário Internacional - FMI e Organização Mundial do Comércio - OMC (HADDAD *et al.*, 2008), em especial, no que se refere a padronização da avaliação, do currículo escolar e política de avaliação do desempenho docente.

No aspecto legal, a discussão sobre a centralização das decisões *versus* descentralização da política educacional pode ser explicitada por meio da reflexão sobre alguns aspectos contraditórios que envolvem a legislação da educação no Brasil, tal como a LDB.

A versão aprovada da LDB 9.394/1996 foi alvo de supressões, brechas e modificações para adequar a lei ao processo de reforma da educação (SILVA, 1998). A lei caracterizou-se por vazios em relação à participação da comunidade na definição da política pública como estratégia de gestão da educação no âmbito do sistema de ensino. Nesse sentido, cabe apontar: a) a supressão, no texto legal, do FNDEP como interlocutor da política educacional, o qual estava previsto no projeto de lei que tramitou durante oito anos na Câmara dos deputados (SAVIANI, 1997); b) o texto genérico acerca da gestão democrática que caracteriza a referida lei, o qual não regulamenta a matéria e não oferece diretrizes claras acerca da implantação do princípio constitucional, assim como não delinea mecanismos de implantação e controle social para sua efetivação.

Além de não contarem com a efetiva participação da comunidade na

definição das políticas educacionais, o conjunto de orientações centralizadas que advém dos órgãos de gestão dos sistemas de ensino interfere diretamente no trabalho pedagógico desenvolvido pelas escolas, uma vez que imprime a elas materiais didáticos padronizados; critérios de avaliação de desempenho docente pautado no mérito e em competências definidas de forma externa a unidade escolar, muitas vezes, por empresas privadas responsáveis pela elaboração do material didático, como apontou Adrião *et al.* (2012) ao indicar o caso de algumas prefeituras do ABC paulista.

Embora a LDB 9.394/1996 garanta a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios numa perspectiva de colaboração, há a centralização na União do processo nacional de avaliação do rendimento escolar. Muitos dos entes federados, ao invés de cooperar com a União, como prevê o art. 9, Inciso VI da LDB 9.394/1996, têm replicado, no seu âmbito de jurisdição, o modelo de avaliação de rendimento padronizado com vista a comparar escolas. Uma das críticas feitas por Freitas (2007) refere-se ao caráter pouco democrático e inadequado da forma como se tem concretizado a avaliação do rendimento escolar no sistema de ensino, isso porque não se leva em consideração a participação da comunidade escolar na definição de critérios acerca do que deve ser avaliado e desconsidera-se o projeto político pedagógico das escolas na construção de indicadores de desempenho. Sendo assim, é arbitrário avaliar uma prática com base em critérios externos, que pode trazer sérias implicações para o processo pedagógico, uma vez que tende a conduzir as escolas a maquiar os

resultados, inclusive por meio de treinamento dos estudantes para se destacarem nos testes.

A elaboração do PNE também retrata que a definição das questões cruciais da política educacional ocorre de modo bastante centralizado e coerente com as orientações mundiais. Nesse sentido, Saviani (2004) indicou que, o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), quando se materializou, foi elaborado de modo centralizado pelo MEC, sem a colaboração dos demais entes federados e, em consonância, com as recomendações internacionais advindas dos compromissos firmados na Conferência de Educação para Todos em Jontiem, 1990, apesar do art. 9º trazer que é incumbência da União elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, discute-se no próximo item deste artigo, como a gestão democrática foi contemplada no processo de construção da CONAE e no atual PNE (Lei 13.005/2014).

3.1.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA: DA CONAE AO NOVO PNE

Entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010, realizou-se a I Conferência Nacional de Educação (CONAE), cujo tema central intitulou-se “Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de ação”. A CONAE foi precedida por várias conferências nas esferas municipais, regionais e estaduais; Congressos Nacionais de Educação (CONEDs); debates em fóruns, em especial, no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, cujos espaços contaram com a participação de professores e outros profissionais da

educação. A realização desses eventos foi profícua quanto a participação de entidades, associações de educadores e setores da sociedade civil. Entre as associações de profissionais da educação, destaca-se a presença da ANPED (Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação), que participou ativamente do processo de discussão representando a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE, Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE, Centro de Estudos de Direito Econômico e Social - CEDES, Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Institutos/Centros de Educação e equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras - FORUMDIR (OLIVEIRA *et. al*, 2011). Por meio do debate público, que contou também com a mobilização dos Grupos de Trabalhos (GTs) da ANPED para auxiliar no estabelecimento de diretrizes e metas para o PNE, construiu-se referências para uma proposta de Plano Nacional de Educação como política de Estado e comprometido em avançar na constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) voltado para garantir educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos (OLIVEIRA *et al*, 2011). A ANPED posicionou-se contrária ao projeto de PNE (PL 8035/2010) que tramitou na Câmara dos deputados, pois entendeu que desconsiderou o debate público travado até então (OLIVEIRA *et al.*, 2011).

O acontecimento das CONAEs opôs-se ao planejamento centralizado e favoreceu um processo de debate democrático por meio da consulta pública à sociedade civil, no que tange à orientação da política educacional a

ser implementada pelo PNE. Souza e Gouveia (2010) mencionam que pela primeira vez a Conferência Nacional de Educação em 2010 (CONAE), convocada por uma comissão nacional, foi composta por representantes do governo federal, segmentos da sociedade civil organizada, representantes dos movimentos populares e segmentos do mercado da Educação. Gadotti (2014) assinala o caráter participativo e inédito da CONAE se comparada às demais Conferências Brasileiras de Educação existentes na história, uma vez que até 2014, 3,5 milhões de pessoas foram envolvidas neste processo. O caráter de consulta pública estabelecido pelas CONAEs foi de fundamental importância, na medida em que pode constituir-se em um dos elementos para se avançar na constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) articulado¹, conforme apontado por Gadotti (2014) e Saviani (2010).

A consolidação do SNE pressupõe a participação do conjunto da sociedade brasileira por meio da construção de instâncias democráticas, tais como conselhos; conferências e fóruns, os quais devem partir do local e ligar-se à esfera federal no delineamento da política pública. Esse processo é um dos elementos basilares que podem vir a contribuir para avançar na igualdade de condições no

¹ A formação de um Sistema Nacional de Educação articulado não se limita à consulta pública em conferências, por exemplo. Um aspecto central para que ele se constitua pressupõe avançar no pacto federativo e nas obrigações fiscais de cada ente federado, em especial, na ampliação do percentual a ser aplicado pela União na Educação em todos os níveis de ensino, uma vez que o desenho institucional da federação brasileira é caracterizado pela centralização orçamentária e de definição de rumos das políticas públicas, tal como abordou Arretche (2012).

oferecimento da educação e construir, de modo coerente, parâmetros de qualidade a serem perseguidos na elaboração e implementação da política educacional, bem como pelas instituições educativas e órgãos gestores do sistema de ensino. Freitas (2005) denomina de qualidade negociada, o estabelecimento de objetivos e parâmetros construídos coletivamente pela comunidade educacional, para nortear os processos pedagógicos nas instituições escolares nos sistemas de ensino.

Outro aspecto inovador e salutar da CONAE foi à promoção da comissão organizadora do evento para a condição de Fórum Nacional de Educação (FNE) (Portaria 1.047/2010; Lei 13.005/2014), atendendo a uma reivindicação das associações de educadores desde que o fórum foi suprimido na LDB 9.394/1996.

Dois artigos do PNE vigente (Lei 13.005/2014), esclarecem a função do FNE, sendo: a) função de monitoramento e avaliação da execução das metas (Art. 5º, Inciso I); b) análise e proposição de políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, bem como a revisão do percentual do investimento público em Educação (Art. 5, Inciso II); c) coordenação e articulação das CONAEs com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem (Art. 6º).

A criação do FNE foi considerado avanço pela literatura especializada (GADOTTI, 2014; SOUZA; GOUVEIA, 2010). Contudo, o FNE tem caráter consultivo e, nesse sentido, a lei não esclarece quais seriam os canais de articulação com os órgãos deliberativos do sistema educacional de modo que as diretrizes emanadas das conferências

se consubstanciassem em política pública. Não basta que existam instâncias consultivas que congregue a participação da sociedade civil, mas é preciso a existência de mecanismos que possibilitem a incidência dos participantes da conferência na política educacional. Gadotti (2014) salienta a importância de se avançar em um Sistema Nacional de Participação Social, pois o país carece de um modo de governar que seja efetivamente participativo já que:

A maioria dos espaços de participação são espaços consultivos. Os movimentos sociais e populares trabalham com uma concepção de participação como espaço de controle social e não só de consulta popular. Espaço de controle público do Estado é diferente de espaço de interlocução com o Estado (GADOTTI, 2014, p. 6)

A articulação das instâncias de participação popular com os órgãos deliberativos do sistema educacional é importante porque, no que se refere à gestão democrática, o debate nas CONAEs não foi substancialmente incorporado ao PNE (Lei 13.005/2014). Ao contrário, mesmo avançando nas discussões, o projeto de lei 8.035/2010, que tramitou na Câmara, bem como a Lei 13.005/2014 aprovada não assimilaram tais indicações dos Documentos- Referência que saíram de ambas CONAEs realizadas respectivamente em 2010 e 2014.

Souza e Gouveia (2010) mencionam que o Documento-Referência da I CONAE (2010) avança quando explicita a concepção de gestão democrática vinculada à ampliação do direito à Educação, inclusão, qualidade social e avaliação emancipatória apesar

do texto ser genérico e pouco objetivo e, principalmente, da gestão democrática focalizar apenas as instituições educativas e sistema de ensino. Para Gadotti (2014), houve um avanço qualitativo na II CONAE (2014) no tratamento da gestão democrática, uma vez que no Documento-Referência da I CONAE a gestão democrática estava mais associada à construção da qualidade da Educação pela participação da comunidade na escola e a avaliação emancipatória.

O Documento-Referência da Conae 2014 propõe a “adoção de novos modelos de organização administrativa e de gestão, nos quais seja garantidos a participação popular e o controle social, baseado na concepção de **gestão democrática**, intersetorial, que se contrapõe a processos de gestão gerencial, burocrático e centralizador” (p.75). Nesse documento associa-se a “gestão democrática” ao “controle social”. [...] Essa é uma grande e auspiciosa **inovação** em relação ao Documento-Referência anterior (2010) em que nenhuma das duas expressões aparecia. Comparando os dois documentos, há um grande avanço na questão da gestão democrática. [...] A expressão “participação popular” não é mencionada. O “controle social” se encontra mais restrito ao financiamento da educação (Eixo V). A “gestão democrática” aparecia mais associada a qualidade da educação e avaliação (GADOTTI, 2014, p. 9).

A II CONAE (2014) deixou de focalizar as instituições educacionais e sistema de ensino para abranger a possibilidade de reorganização das estruturas administrativas e organização da educação como um

todo por meio do controle social. Desse modo, vai além da competência técnica, pois “envolve questões políticas internas e externas aos sistemas de ensino e às instituições educacionais” (GADOTTI, 2014, p.9). Entretanto, apesar do avanço de uma CONAE (2010) para outra (CONAE, 2014), o texto do PNE aprovado (Lei 13.005/2014) marca um retrocesso em relação às diretrizes estabelecidas nos Documentos referências da I e II CONAEs (2010; 2014). É provável que tal retrocesso decorra da luta de concepções, do poder de influência de grupos econômicos e políticos e da adequação aos interesses políticos do estado brasileiro. Entre tais grupos, podemos citar o Movimento Todos pela Educação, o qual se identifica como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e autodenomina-se apartidário, contudo ele é politicamente situado, uma vez que é composto pelo segmento do empresariado, membros da mídia, entre outros.

Desse modo, a concepção de gestão democrática vigente no PNE, localizada em especial na meta de número 19, está imbuída da lógica liberal de mérito e não evolui para a radicalização da democracia no interior da escola e na gestão da educação em geral, tal como defendida, historicamente, nas lutas dos trabalhadores da educação.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (PNE, 2014).

Em especial, o documento Referência da I CONAE (2010) definia que a escolha dos dirigentes escolares, nas escolas públicas de todos os níveis e modalidades, ocorresse por meio do voto direto. Nesse sentido, a meta 19 encontra-se em profunda oposição a síntese dos debates ocorridos e deliberados nas CONAEs, uma vez que associa a gestão democrática ao critério técnico de mérito e desempenho. A redação do texto aprovado é ambígua ao abordar o critério técnico de desempenho atrelado à consulta pública a comunidade. Contraditoriamente, o texto da meta conjuga a gestão democrática, que pressupõe poder de decisão coletivo sobre os rumos da escola e da política educacional, com a lógica individualista e liberal da meritocracia. Fica a dúvida de qual seria a função da consulta à comunidade nesse caso, uma vez que o critério técnico de desempenho selecionaria o gestor. Marques (2014) apontou que a redação da meta 19 traz elementos da gestão meritocrática e da gestão democrática ao mesmo tempo, sem considerar o antagonismo entre as duas concepções.

Outra contradição aparente refere-se à manutenção da avaliação de desempenho estandardizada que desconsidera as especificidades e o projeto educativo e político das escolas. Essa avaliação é tida como balizador para o que se concebe como qualidade. Por conseguinte, não propõe uma “qualidade negociada” apontada anteriormente (FREITAS, 2005). Este também foi um aspecto desconsiderado pelo PNE, apesar de ter sido amplamente defendido nos Documentos-Referência das CONAEs.

Souza e Gouveia (2010), por exemplo, observam que o Documento Referência da CONAE (2010) produziu uma crítica ao modelo de avaliação adotado nas duas últimas décadas, pois consideraram tratar-se de política de regulação articulada aos objetivos definidos pela reforma do Estado. Para os autores, a avaliação deve considerar um conjunto variado de aspectos que interferem no alcance dos objetivos educacionais, tais como a desigualdade social e econômica; condições materiais e físicas das escolas, entre outros aspectos desconsiderados nas avaliações estandardizadas.

Pelo exposto, queremos expressar que consideramos a meta 19, discutida neste subitem um equívoco, ou seja, um retrocesso da luta dos educadores pela implantação da gestão democrática em todas as instâncias educacionais e que a utilização do IDEB na meta 7, como único indicador para identificar a qualidade das escolas é preocupante e perverso e, pela limitação de espaço neste estudo não poderemos nos aprofundar.

Após nos debruçarmos sobre os limites do PNE 2014-2024, trataremos brevemente no item seguinte dos avanços que infelizmente são realmente modestos e aquém do que gostaríamos.

4. AVANÇOS DO PNE

Destacaremos neste tópico alguns aspectos que consideramos um avanço em relação ao PNE anterior. Neste sentido, iniciamos mencionando que o atual PNE não sofreu vetos pela presidente Dilma Roussef, o que significa uma conquista da sociedade brasileira. Valorizamos também a ampliação dos debates e do grau de participação da sociedade civil no PNE (2014-2014), e que por esta razão,

conseguimos aumentar a capacidade de pressão para que suas metas, se não forem integralmente cumpridas, sejam ao menos consideradas na formulação e implementação das medidas de política educacional.

Na análise de Dourado (2014),

o PNE foi um avanço, mas é preciso a participação da sociedade civil e da sociedade política para fazer valer as metas e diretrizes. Para que não setorne letra morta, é imprescindível que ganhe materialidade e seja plenamente executado. (DOURADO, 2014, p.231)

Para Saviani (2014), “o atual PNE avança em relação ao anterior, incorporando reivindicações históricas dos educadores” (SAVIANI, 2014, p.231). Concordamos com Saviani e enfatizamos o estabelecimento de metas de universalização dos 04 aos 17 anos e a meta de elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos para no mínimo 12 anos de estudo como um avanço do atual PNE. Contribui para a meta de universalização a

Emenda

Constitucional nº 59/2009 que tornou obrigatório a escolaridade na faixa etária dos 04 aos 17 anos. Cabe lembrar que somente na Constituição de 1934, tivemos a obrigatoriedade do ensino primário que era constituído por 4 anos. A Lei 5.692/71, estendeu a obrigatoriedade para o Ensino de 1º grau que era constituído por 8 anos de estudos, que se manteve na Constituição Federal de 1988 como etapa obrigatória o ensino fundamental com 8 anos de duração e a citada Emenda 59 estabelecia que deveria ser progressivamente implementado até o ano de 2016. Fizemos esta breve retrospectiva história da questão da

obrigatoriedade para demonstrar o processo lento e gradual de aumento do número de estudos na educação brasileira. Entretanto, sabemos que o oferecimento de vagas gratuito pelo Estado é fundamental para oportunizarmos o acesso à educação, mas que a permanência com aprendizagem tem exigido um grande esforço dos educadores e uma mobilização das entidades da educação para que tenhamos do Estado às condições objetivas para sua realização.

Outro aspecto que queremos destacar como avanço do atual PNE é o estabelecimento de monitoramento contínuo das metas e de avaliações periódicas da execução do PNE. Não tivemos este monitoramento no PNE anterior, embora tivesse sido previsto. Entretanto, no PNE (2001-2011), conforme já mencionado anteriormente, a questão principal ficou centrada nos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso aos artigos do financiamento o que acabou por inviabilizar a consecução das demais metas. No PNE 2014-2024, o monitoramento foi institucionalizado via Fórum Nacional de Educação - FNE. De acordo com Dourado (2014),

à instituição de espaços responsáveis pela implementação e controle das políticas educacionais e instâncias de pactuação. Nesse sentido, o PNE avança ao conferir ao FNE uma ampla legalidade. O FNE, que tinha sido criado por uma portaria, agora é Lei e cumpre um conjunto de atividades, destacando-se o acompanhamento da execução do PNE e do cumprimento das suas metas e, além disso, a competência de promover a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais

e municipais precedentes. (DOURADO, 2014, p. 243)

Além do monitoramento contínuo das metas, consideramos a ampliação de recursos para a educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB no 5º ano e 10% do PIB no final do decênio um grande vitória para a área educacional. A ampliação do percentual do PIB a ser investido em educação já era uma demanda dos educadores desde o PNE anterior.

Buscando apoio novamente em Dourado (2014), para corroborar nossa análise que considera,

uma das questões fundantes no PNE diz respeito ao financiamento da educação cujo avanço se deve à mobilização da sociedade por um PNE pra valer envolvendo muitas entidades pela ampliação dos recursos. Isso já era objeto de discussão na tramitação do plano anterior, quando a sociedade brasileira, no final dos anos 2000, já defendia 10% do PIB para a educação nacional (DOURADO, 2014, p.241-242).

Cabe destacar ainda, que pelos cálculos do deputado federal Angêlo Vanhoni (PT-PR), o percentual de 10% do Produto Interno Bruto- PIB no final da década para a área de educação permitiria dobrar, no período, os investimentos públicos. Atualmente, o país aplica 5,1% do PIB, aí incluídos gastos dos municípios, Estados e da União. (BRASIL, 2014)

Embora consideremos o aumento do percentual do PIB um avanço, o mesmo foi ofuscado pelo fato de ter entrado no computo dos recursos, aqueles que serão transferidos para instituições privadas por meio de programas como o

Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), o Universidade para Todos (ProUni), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Ciência sem Fronteiras e na educação infantil, por meio de creches conveniadas.

Esta questão envolve outra luta histórica dos educadores de que os recursos públicos sejam transferidos exclusivamente para o setor público e não para a iniciativa privada.

O deputado Ivan Valente afirmou que “como está, o texto não representa na prática o investimento de 10% em educação pública, já que esses recursos serão transferidos para instituições privadas por meio desses programas”. (BRASIL, 2014).

De acordo ainda, com Araujo Filho (2014),

As manifestações foram importantes para alcançar os 10%, mas ainda insuficientes para garantir a destinação do total dos novos recursos à educação pública. Portanto, o desafio continua na elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação (ARAÚJO FILHO, 2014, p. 233).

Portanto, avaliamos que o aumento do percentual do PIB em educação foi importante para as demandas que necessitamos como, por exemplo, para o aumento de vagas na educação infantil, no ensino médio e superior, dentre outros aspectos requeridos para a permanência e aprendizagem de todas as etapas e

modalidades da educação básica, bem como o nível superior. Entretanto, o montante será reduzido por destinação para a iniciativa privada conforme os programas citados. Após enumerarmos sucintamente alguns aspectos que consideramos avanços no atual PNE, finalizamos este trabalho assinalando algumas perspectivas.

5. PERSPECTIVA

Finalizamos o tópico anterior com a questão do financiamento do atual PNE, e, portanto, iniciamos com o mesmo assunto, trazendo como perspectiva a implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi e depois CAQ. Previsto para ser implantado após dois anos de vigência do PNE, referenciado nos 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 – CAQ (Estratégia 20.6, 20.7 e 20.8).

Os estudos e debates sobre a necessidade de se definir o que seja, o padrão de qualidade, citado em vários artigos do capítulo de educação da Constituição Federal vêm sendo realizados para se avançar para além do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação -FUNDEB. O cálculo para a definição do FUNDEB é realizado a partir do “gasto” que a União se propõe a repassar aos demais entes federados não sobre o custo real dos os insumos necessários.

Apenas para se ter uma ideia da distorção nos valores do FUNDEB, PINTO (2014), afirma que

Com relação ao CAQi, proposta que saiu de forma quase unânime da CONAE e fruto de um esforço coletivo de se avançar nos efeitos redutores de desigualdade do Fundeb de modo a se garantir um padrão básico de qualidade de ensino, o que, de longe, não foi propiciado por este fundo. Basta dizer que o valor mínimo por aluno do Fundeb é pouco mais da metade do maior valor (59%) e que mesmo o valor estimado para SP (o segundo maior do Brasil) é de cerca de 1/3 do valor da mensalidade de uma escola privada frequentada pela classe média. Se compararmos com as escolas privadas que tiram as maiores notas no ENEM, o valor de SP é de quase um décimo! (PINTO, 2014, p.1)

Para Monlevade (2014),

Resumindo: o trânsito do valor mínimo anual por aluno para o CAQ como critério de financiamento se enreda nas correlações de força das lutas de classe, que podem não ser sangrentas, às vezes nem visíveis, mas que de fato existem e funcionam como indutoras de “padrões mínimos”, consagrados pelo direito constitucional e legal. (MONLEVADE, 2014, p.235)

Pela afirmação de Monlevade (2014) podemos inferir que conseguir esta implementação nos moldes dos estudos que os educadores dedicados ao tema do financiamento vêm fazendo (PINTO, 2014, dentre outros) não será tarefa fácil no jogo de forças no Congresso Nacional. Entretanto, se pretendemos avançar no estabelecimento de um padrão básico de qualidade de ensino teremos que fazer este enfrentamento e esta luta.

Além do CAQ, destacamos como uma perspectiva, a Lei para Criação do Sistema Nacional de Educação, previsto

pelo PNE atual o prazo de dois anos após o início da vigência do plano.

Para entendermos o que significaria a criação do Sistema Nacional de Educação e diferenciá-lo do sistemas educacionais já existentes em nosso país (federal, estadual e municipal) e que nos apoiaremos em Saviani (2014), que nos esclarece:

[...] O caso italiano e a citada reflexão gramsciana estão em consonância com a posição que venho defendendo quando afirmo que a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é , necessariamente, lhes conferir autonomia deixando-as de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-se pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas ao sistema, se enseja a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema. [...] **Isso porque, sendo a federação a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns, a federação postula o sistema nacional que, no campo da educação, representa a união intencional dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial nos diversos entes federativos que compõem o Estado federado nacional** (SAVIANI, 2014, p.29, grifo nosso)

Pelo que pudemos apreender do estudo de Saviani (2014, p.16-17), “o termo sistema tem sido utilizado como conjunto de elementos”, ou seja,

reunião de várias unidades formando um todo, que o modo como temos constituído atualmente os nossos sistemas (federal, estadual e municipal). Mas para o autor, “o termo denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade”. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes de valores que estão na base da finalidade preconizada. Portanto, Saviani enfatiza que o sistema implica organização conforme normas próprias (o que lhes confere um levado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes). Deste modo, entendemos que a instalação de um Sistema Nacional de Educação contribuiria para responder adequadamente às necessidades educacionais e ao mesmo enfrentar a desigualdade educacional em nosso país. Encerramos este aspecto, com a contribuição de Dourado (2014).

Tenho defendido que não se deve simplesmente criar uma instância – trata-se de pensar as políticas no processo de repactuação da educação nacional a partir dos diferentes entes federados. O benefício é a maior organicidade na relação entre os diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais, pensando a educação como um todo, articulando a discussão de um regime de colaboração de fato, com novas formas de pactuação entre os entes federados (DOURADO, 2014, p. 239)

Outro aspecto que consideramos uma perspectiva do atual PNE diz respeito à Lei de Responsabilidade Educacional. A estratégia (20.11) estabelece o prazo de um ano para aprovação da mesma.

O prazo encerrou em junho deste ano, mas a Comissão instituída no Congresso encontra-se discutindo o Projeto de Lei nº 7420/2006 de autoria do deputado Raul Henry (PMDB-PE). Para Ximenes (2014),

[...] a regulamentação da lei deve estar relacionada a uma maior definição dos papéis e responsabilidades da União, estados e municípios. “Para que a Lei seja realmente abrangente e eficaz é preciso estabelecer mecanismos mais objetivos para a distribuição das responsabilidades conforme a capacidade de cada ente federativo”, afirmou, argumentando que a LRE pode estar articulada à regulamentação do regime de colaboração na área educacional. Para isso, Salomão defendeu, inclusive, a realização de uma conferência nacional de educação específica sobre este tema. (XIMENES, 2014, p.1)

De acordo com Ximenes (2014, p.1), o projeto de lei citado, busca articular tanto a responsabilização de professores e escolas – por meio de testes padronizados – quanto a cobrança de uma educação de qualidade a partir da garantia de condições necessárias para que ela se desenvolva. “Ao mesmo tempo em que o texto do deputado Raul Henry incorpora a ideia de que a responsabilização deve ser feita a partir de retrocessos no Ideb, considera também a necessidade de se garantir padrões de qualidade da educação por meio de 16 itens a serem assegurados

como planos de carreira para os profissionais da educação e boa infraestrutura e funcionamento de escolas”.

Consideramos que a garantia de padrões de qualidade da educação seja um aspecto positivo da Lei, mas nos preocupa a questão da responsabilização de gestores tomando como base o indicador IDEB, conforme já mencionamos anteriormente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolvemos este estudo com a retrospectiva histórica dos planos nacionais de educação, o Plano Nacional da Educação - PNE 2001-2011, os limites do atual PNE, enfatizando a gestão democrática na forma como está sendo prescrita na Lei 13.005/2014, dentro outros aspectos. Apresentamos também alguns avanços como o aumento do percentual do Produto Interno Bruto – PIB em educação, as metas de universalização dos 04 aos 17 anos, o monitoramento contínuo das metas e as avaliações periódicas da sua execução. Finalizamos identificando no PNE em vigor algumas perspectivas como a previsão de criação do Sistema Nacional de Educação, a implantação do Custo Auno Qualidade Inicial – CAQi e a criação da Lei de Responsabilidade Educacional.

Pelo que pudemos apreender no decorrer deste estudo, ainda se faz necessário um conjunto de medidas de legislação complementar necessário à implementação e viabilização do atual PNE.

Consideramos que o Fórum Nacional de Educação possa contribuir de maneira propositiva para transformar de fato o Plano Nacional de Educação em um plano que assuma o epicentro das políticas educativas, traduzindo aquilo pelo

qual anseia a sociedade: mais oportunidades educacionais e mais qualidade. Destacamos ainda que nosso estudo possa ser uma das possíveis contribuições para essa temática que não esgota a complexidade da mesma e a necessidade de novos estudos para avançarmos no debate.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? **Educação & Sociedade**, v. 33, p. 325-345, 2012.

ANPED. **Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação**. São Paulo: ANPED, 1997.

DOCUMENTO. **POR UM PNE 2011-2020 COMO POLÍTICA DE ESTADO (2011)**. Disponível em: [http://file:///C:/Users/win7/Downloads/PLANO%20NACIONAL%20Portal%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/win7/Downloads/PLANO%20NACIONAL%20Portal%20(1).pdf) Acesso em: 13/10/2015

ARAÚJO FILHO, H. Entrevista PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.8, n.15, p.231-248, jul./dez. 2014.

ARELARO, L. R. G. Formulação e Implementação das Políticas Públicas em Educação e as Parcerias Público-Privadas: impasse democrático ou mistificação política. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p.899-919, out. 2007.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, Ed. Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDR** On-Line, São Paulo, n.esp., p.188-204, ago.2006.

BRANDÃO, C.F. O Ensino Médio no contexto do Plano Nacional de Educação: o que ainda precisa ser feito. **Cadernos Cedes**, Campinas, v.31, n.84, p.195-208, maio-ago. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara aprova Plano Nacional de Educação**: texto segue para sanção. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/469610-CAMARA-APROVA-PLANO-NACIONAL-DE-EDUCACAO-TEXTOS-SEGUE-PARA-SANCAO.htm>
Acesso em 10/08/2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em 10/10/2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm Acesso em 02.10.2015.

BRASIL. **Lei nº 5.692/71**, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1ª e 2ª graus, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L5692.htm Acesso em 02.10.2015.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 9.131**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em:
<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108165/lei-9131-95> Acesso em 10/10/2015.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em 10/10/2015.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação** (Proposta Inicial dos procedimentos a serem seguidos). Brasília, 1997a, 15 p.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf> Acesso em 13/10/2015.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação 2010**: construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias: Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf . Acesso em: 15 out. 2010.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação 2014**: documento referência. Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em:
http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf .Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em 13/10/2015.

II CONED: **Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira**. Belo Horizonte, 1997. Disponível em:
<http://www.adusp.org.br/index.php/defesa-do-ensino-publico/241-pne/proposta-da-sociedade-brasileira/1247-pne> Acesso em 13.10.2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO – CNTE. Dossiê – PNE 2014-2024: Desafios para a Educação Brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.8, n.15, jul./dez. 2014.

CORRÊA, B. C. A Educação infantil. In: **Organização do Ensino no Brasil – Níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2007.

DI PIERRO, M.C. A Educação de Jovens e Adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**. Campinas, v.31, n.112, p.939-959, jul./set. 2010.

DOURADO, L. F. Entrevista PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.8, n.15, p.231-248, jul./dez. 2014.

FREITAS, H. C. L. PNE e formação de professores: contradições e desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 427- 445, jul./dez. 2014.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911- 933, 2005.

_____. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 965-987, out. 2007.

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf. Acesso em: 14 out. 2015.

GOERGEN, P. educação superior na perspectiva do Sistema e do Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.31, n.112, p.895-917, jul.-set. 2010.

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

HADDAD, S.; MARPHATIA, A. A.; AINGER, A.; SILVA, C. C.; ARCHER, D.; AZZI, D.; GONZALEZ, M.; MOUSSIE, R.; BOCK, R.; BRUGIER, Y. S. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HERMIDA, J.F. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 09 de janeiro de 2001. **Educar**, Curitiba, n.27, p.239-258, 2006.

MARQUES, L. R. Gestão democrática da educação: os projetos em disputa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 463-471, jul./dez. 2014.

SILVA, C. S.B. da. A nova LDB: do projeto coletivo progressista à legislação da aliança neoliberal. In: SILVA, C. S. B.; MACHADO, L. M. (Org). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?** São Paulo: Arte & Ciência, 1998. p. 23-32.

MONLEVADE, J. A. C. O custo aluno qualidade: novo critério de financiamento. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 313-328, jul./dez. 2014.

OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997

OLIVEIRA, D. A.; DOURADO, L. F.; CABRAL NETO, A.; CURY, C. R. J.; OLIVEIRA, J. F.; PINTO, J. M. R.; VIEIRA, L. M. F.; MACHADO, M. M.; GOMES, N. L. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.16, n.47, p.483-492, mai./ago, 2011.

PINTO, J. M.R. **Entrevista com José Marcelino Rezende Pinto – PNE**. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-jose-marcelino-rezende-pinto-pne> Acesso em: 25.10.2014.

SAVIANI, D. **A nova lei da Educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-393, maio/ago. 2010.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

_____. Entrevista PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.8, n.15, p.231-248, jul./dez. 2014.

SOUZA, D.B.; VASCONCELOS, M.C.C. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996- 2002). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, jan/jun. 2006.

VIEIRA, S. L. Escola - função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. Â. da S.. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5ed. São Paulo: Cortez, 2006. V. 1, p. 129-145.

VIEIRA, L.M.F. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE (2010). **Educação & Sociedade**, Campinas, v.31, n.112, p.809-831, jul./set. 2010.

XIMENES, S. **De quem é a responsabilidade de uma educação de qualidade?** Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/de-quem-e-a-responsabilidade-pela-garantia-de-uma-educacao-de-qualidade/> Acesso em 28.10.2014.

Submetido em: 16/12/2015
Aprovado em: 16/12/2015