

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: REFLEXÕES SOBRE AS ÚLTIMAS DÉCADAS

*SOCIAL PARTICIPATION IN THE CONSTRUCTION OF EDUCATIONAL POLICIES:
REFLECTIONS ON THE LAST DECADES*

Vanessa Lata ANTONINI¹

Fernanda Motta de Paula RESENDE²

RESUMO: O artigo tem como objetivo refletir sobre a mobilização e a participação da sociedade brasileira na construção das políticas educacionais. Tal análise será feita destacando-se os cenários políticos das décadas de 1990 e 2000, nos momentos de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), do Plano Nacional de Educação (PNE-2001-2010) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007). Afirma-se que a participação social na construção de tais políticas é essencial no sentido de legitimá-las, para que, dessa forma, haja a identificação necessária para sua efetivação.

PALAVRAS-CHAVE: Mobilização, Participação, Políticas Educacionais.

ABSTRACT: The article aims to reflect on the mobilization and participation of Brazilian society in the construction of educational policies. This analysis will be made with emphasis on the political scenarios decades of 1990 and 2000, in moments of elaboration of Law of Directives and Bases of National Education (LDB 9394/96), the National Education Plan (PNE-2001-2010) and of the Development Plan of Education (PDE/2007). States that social participation in the construction these policies are essential in order to legitimize them, so that, in this way, there is the identification necessary for their enforcement.

KEYWORDS: Mobilization, Participation, Education Policies

Para compreender o cenário educacional nos anos de 1990, principalmente em termos de mobilização e participação social, é necessário revisitar a década de 1980, posto que, para os educadores brasileiros e para a sociedade como um todo, estes anos foram de extrema importância em termos de realizações educacionais, bem como de luta política pela redemocratização.

De acordo com Arelaro (2000) é no início de 1980 que os movimentos sociais começam a se reorganizar em entidades e instituições, das quais se destacam no campo da educação, dentre outras, a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Educação (ANDE), a Confederação dos Professores do Brasil (CPB), depois organizada em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Nesse período são realizadas as Conferências Brasileiras de Educação, as quais reuniram partidos políticos, educadores, intelectuais, estudantes, sindicatos, motivados pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte que discutiria uma nova Consti-

¹ Professora da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de São José do Rio Preto, São José do Rio Preto, São Paulo, Brasil. E-mail: vanessa.antonini@gmail.com

² Professora da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de São José do Rio Preto, São José do Rio Preto, São Paulo, Brasil. E-mail: fermpr@ibilce.unesp.br

tuição para o Brasil. Neste cenário é também criado o Fórum Nacional pela Constituinte, mais tarde Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), o qual possibilitou intensas mobilizações no processo de elaboração que culminou com a aprovação, na Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, do Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo III, Seção I – Da Educação (artigos 205 a 214).

A mobilização social em favor da educação pública, como esclarece Bollmann (2010) estava expressa na composição do FNDEP, que em 1996 contava com mais de trinta entidades; entre elas, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI); Associação Nacional de Educação (ANDE); Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN); Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (SINASEFE); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), demonstrando a composição política suprapartidária e pluralista do Fórum.

Para Saviani (2007), também comentando o processo de mobilização da sociedade, tanto o Fórum como as Conferências foram um momento de maturidade para a reflexão acadêmica e determinante para a qualidade da educação brasileira, com significativa produção científica nesse campo e com notória influência dos educadores na proposta da Constituinte de 1988 e, posteriormente, na proposta de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

Entretanto, para Arelaro (2000), se na década de 1990 a sociedade brasileira expressava o desejo da implementação dos direitos sociais recém-conquistados, por meio de uma intensa mobilização social, seus primeiros anos ficaram marcados pelos discursos e propostas sobre a função do Estado na organização econômica e nas áreas sociais, sobretudo, por conta do projeto de caráter neoliberal do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, que prometia urgência nas reformas do Estado para colocar o Brasil na era da modernidade.

Por não haver um projeto consistente de intervenção social, a educação mesmo sendo considerada nos discursos políticos como expressão da cidadania, não foi priori-

dade no decorrer do governo, posto que, ainda para a autora “[...] não havia propostas concretas por parte do governo capazes de mobilizar a sociedade para ações mais abrangentes em educação” (ARELALO, 2000, p. 96). Muitas destas propostas, nascidas muito mais dos movimentos sociais em prol da educação, não se transformaram, imediatamente, em ações concretas do governo, cuja preocupação era, em maior escala e em caráter prioritário, implementar uma reforma do Estado.

Ao mesmo tempo em que os educadores, as entidades e toda a sociedade discutiam estas propostas no Fórum e nas Conferências, o Ministério da Educação (MEC) executava programas financiados pelo Banco Mundial, dirigidos ao ensino técnico e ao ensino fundamental, onde as propostas oficiais para a qualidade da educação “eram estreitamente vinculadas aos objetivos dos projetos internacionais, entre eles, a criação de uma sistemática de avaliação para medir o impacto desses programas no desempenho escolar dos municípios atingidos” (FONSECA, 2009, p.164-165).

Ainda segundo Fonseca (2009), havia uma preocupação nos documentos oficiais do MEC, inclusive no Plano Setorial de Educação e Cultura para o período de 1986-1989 que mais tarde integrou-se ao I Plano de Desenvolvimento da Nova República, com a formação de planejadores e gestores para colocar em prática programas gerenciais e organizacionais com vistas a facilitar a utilização do que se denominava, numa linguagem econômica, os insumos e produtos do setor educacional e a avaliação de seus resultados.

Entretanto, deve-se reconhecer que entre os anos de 1986 e 1996, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) teve papel fundamental nas discussões e reivindicações para a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, consubstanciado na proposta que ficou conhecida como Projeto de Lei Jorge Hage (PL n° 1.258/88), por conta do empenho do deputado federal relator do projeto. Para Bollmann (2010, p. 660), este projeto de lei,

[...] foi intensamente discutido com os educadores brasileiros, com a finalidade de serem contemplados conteúdos que expressassem os princípios e conquistas da sociedade civil – concepção de educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social, como direito de todos e dever do Estado, em cumprimento ao compromisso do resgate da imensa dívida social para com a educação da população de baixa renda, acumulada nos diferentes governos e divulgada pelos dados de órgãos oficiais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 1994 é eleito para a Presidência da República, o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Fernando Henrique Cardoso, o qual, como a maioria dos governos latino-americanos da época, enfrentando um contexto de crise financeira e os efeitos da globalização, inicia um processo de reformas educacionais. De acordo com Rosar e Krawczyk (2001, p. 34), em estudo sobre o cenário latino-americano na era da hegemonia do mercado e do neoliberalismo, as reformas educacionais se

confundiram com as políticas educacionais, posto que:

A necessidade das reformas foi justificada mediante a publicação de pesquisas, que evidenciavam os logros e as deficiências do sistema educativo e das mudanças institucionais, que alteraram a estrutura do Estado e das relações sociais no âmbito de uma nova ordem mundial. De fato, estes estudos vieram ilustrar pontos de vista já assumidos pelos organismos internacionais e justificar um modelo pré-estabelecido de reforma educacional.

As reformas educacionais propostas pelo governo, inseridas em um amplo plano de reforma do Estado, confrontavam-se com as propostas nascidas do intenso movimento de mobilização pela educação, na medida em que o cenário educacional mostrava-se profundamente complexo e contraditório: as iniciativas governamentais em curso para reformar a educação, algumas orientadas por organismos internacionais, e o debate em torno de duas propostas de LDB tramitando no Congresso – a do deputado Jorge Hage que, de certa forma, refletiu o debate social em torno da educação e o projeto de substitutivo do senador Darcy Ribeiro que acabou sendo aprovado, com amplo apoio da base parlamentar governista, transformando-se na Lei 9394/1996, a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Os principais aspectos de funcionamento do sistema educacional brasileiro foram modificados em torno de eixos considerados fundamentais para a sua atualização e modernização, mas de forma contraditória: alguns viam resoluções, portarias, normas, medidas provisórias; outros viam leis emanadas de emendas constitucionais e, outros ainda, tendo como justificativa as exigências colocadas pela Lei de Diretrizes e Bases (9.394/96).

Dessa forma, ao governo caberia negociar com as esferas parlamentares o que deveria ser modificado nas leis (particularmente, o que dependeria de emendas constitucionais ou, no que se refere ao financiamento público, o que deveria ser desvinculado dos mínimos constitucionais) e imediatamente, colocar em prática as referidas reformas, que tiveram sustentação político-institucional e parlamentar no que tange a sua legalidade, embora fosse possível levantar dúvidas como os segmentos ligados à educação pública o fizeram quanto à sua legitimidade.

Por exemplo, a respeito das discussões em torno da elaboração da LDB, de acordo com Gentilini (2007) a referida Lei foi, em diversos aspectos, atropelada pelo movimento das reformas educacionais, o que explica, em parte, certa dubiedade com relação a pontos importantes no debate que vinha ocorrendo desde a redemocratização, como: a descentralização, a autonomia e a gestão democrática.

As tendências de descentralização e de flexibilização marcaram as reformas da época, o governo procurou manter-se no controle do processo via definição de diretrizes curriculares (até de escolha de livros-texto) e periódicas avaliações, na perspectiva da

accountability ou responsabilização dos gestores, quanto à utilização dos recursos públicos para a educação, tudo dentro de uma justificativa exigida pela nova organização do Estado e das novas orientações para a gestão pública e, naturalmente, do sistema educacional brasileiro.

Nesta nova organização do sistema educacional e dentro das exigências da nova LDB, evidenciava-se a importância das instâncias de participação da sociedade na gestão da educação, como os conselhos (estaduais, municipais e escolares), contudo, muitas vezes esses conselhos atuavam muito mais como legitimadores do que estava ocorrendo nas escolas públicas - inclusive no que diz respeito à sua missão fiscalizadora da aplicação dos recursos - do que efetivamente instâncias de participação democrática e mobilizadoras da sociedade (GENTILINI, 2010).

Nos anos de 1990, portanto, há uma nova dinâmica imposta à gestão da educação no Brasil, através de medidas descentralizadoras, tendo como foco as localidades (municipalização do ensino) e as escolas (fortalecimento da autoridade e autonomia dos diretores ou gestores escolares), criando-se uma série de ferramentas de avaliação baseada em indicadores com a finalidade de avaliar o desempenho escolar dos estudantes desde as primeiras séries até o final dos estudos superiores.

Há que se ressaltar que as perspectivas descentralizadoras coincidem, na América Latina, com a expansão do ideário neoliberal, acarretando a diminuição da capacidade de intervenção dos Estados Nacionais nas esferas econômicas e sociais, tema amplamente debatido (KRAWCZYK; CAMPOS; HADDAD, 2000).

Se nos primeiros anos da década de 1990, a avaliação teve um caráter experimental, efetuada, sobretudo, no âmbito dos acordos internacionais, no decorrer da década é clara a intenção do governo em estendê-la de forma permanente e regular a todo o sistema educacional brasileiro, em todos os níveis e modalidades de ensino. Segundo Fonseca (2009, p. 173), a qualidade social da educação é substituída por um enfoque de qualidade utilitarista, pragmático e economicista. Assim, a qualidade da ação educativa “[...] foi sendo legitimada pelo horizonte restrito da competitividade, cuja medida é a boa colocação no *ranking* das avaliações externas”.

Este enfoque, segundo a autora, pode ser verificado observando o conceito de qualidade da educação nos chamados *ciclos de estudos* organizados pelo MEC, entre 1990 e 1991, com a participação de renomados educadores brasileiros, administradores dos diversos sistemas de ensino, estudiosos em geral e representantes do empresariado. Este ciclo teve seu ápice em amplo simpósio nacional organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1991, no qual foi debatido o tema *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica* e, posteriormente, o Seminário Nacional sobre Medidas Educacionais, organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). As conclusões desse simpósio, expostas num documento-síntese,

encaminhadas ao MEC, como subsídio para a reformulação do Projeto de LDB em tramitação no congresso, reforçava o papel do Ministério em atuar com definições consensuais de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, as quais não poderiam ser referenciadas com *categorias difíceis* de serem identificadas e aferidas, como por exemplo, a formação de espírito crítico, mas por aspectos concretos que permitiriam um salto para a racionalidade tecnológica que determinariam mudanças profundas na modernidade. (FONSECA, 2009, p. 166).

É evidente que este processo não se deu de forma totalmente tranquila e nem os segmentos ligados à educação aceitaram as reformas passivamente. Num primeiro momento, seja nas pesquisas acadêmicas, seja nos documentos públicos elaborados pelas entidades sindicais ou associativas, no bojo de um ou de outro movimento reivindicativo, seminários, reuniões, congressos etc., ocorreram análises e críticas extremamente radicais às reformas que vinham ocorrendo na educação brasileira, denunciando-as como resultado da interferência excessiva dos organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), principalmente) na gestão da educação no Brasil. (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996, FONSECA, 1998, 2009).

Privatização, inserção da gestão privada na educação pública, instalação de quase-mercados, remercantilização dos serviços públicos (que perdem sua natureza de direito social), formação voltada para as necessidades do mercado, instalação de *rankings* entre as escolas, precarização do trabalho dos professores (com a valorização da formação em serviço, desvalorização da formação inicial e da qualificação pela capacitação ou treinamento), busca de habilidades e competências de interesse do setor produtivo no lugar da formação integral para o trabalho e a aquisição de cidadania, foram algumas das críticas que surgiram constantemente na esmagadora maioria das teses e dissertações acadêmicas na época que estamos considerando, acumulando-se um vasto material de análises e conhecimentos sobre o cenário educacional e sobre os efeitos das reformas na gestão, no ensino e na aprendizagem. O alvo principal das críticas, sem dúvida, era o neoliberalismo, o pensamento neo-conservador ou o pensamento único, nascido no Consenso de Washington e na Escola de Chicago, ao qual o governo brasileiro havia aderido como exigência do ajuste estrutural e em troca de verbas para os projetos setoriais na educação, por exemplo.

É, pois, nesse cenário, que o FNDEP, representando uma parcela significativa da sociedade, inicia as discussões para a elaboração de uma proposta de educação nacional alternativa ao modelo vigente tanto no processo de elaboração, como nos conteúdos que os sucessivos governos vinham implantando. Tal processo, para Bollmann (2010) culminaria na construção democrática de uma proposta do Plano Nacional de Educação (PNE).

A preocupação com um Plano Nacional de Educação remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1930, quando, pela primeira vez na história da educação do Brasil, formula-se uma proposta fundamentada em uma racionalidade científica da

organização dos sistemas de ensino, tendo como referência, as experiências de países que lograram um desenvolvimento educacional significativo, como os Estados Unidos e a França. Também, pela primeira vez, um grupo de intelectuais comprometidos com a educação e com experiência de atuação e ações inovadoras em educação em vários estados brasileiros tenta, de forma organizada, a inserção de suas posições sobre a educação na Constituição de 1934, a qual incluiu um artigo que determinava como uma das competências da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados [...]” (art. 150). (BRASIL, 2001, p. 13).

Algumas das posições dos Pioneiros foram, posteriormente, assumidas pelo governo, principalmente durante o Estado Novo (1937-1954) e, entre elas, a necessidade de um Plano Nacional de Educação, como competência da União. Os Pioneiros defendiam a participação da sociedade brasileira em sua elaboração, o que não foi aceito pelo Presidente Getúlio Vargas, agindo de forma a contrabalançar pressões políticas conservadoras, vindas dos setores privados e progressistas, representadas naquele momento, pelo Movimento da Escola Nova (AZANHA, 1998). No Código da Educação Nacional de 1937, proposto por Gustavo Capanema, com 504 artigos, fala-se da necessidade de que as ações educativas nas escolas deviam-se pautar na “racionalidade científica” e cabendo ao governo, a formulação das normas e regras para a organização do ensino. Portanto, o primeiro PNE, surgido da Constituição de 1937, foi um Plano imposto pelo governo do Estado Novo, sem nenhuma participação da sociedade. (AZANHA, 1998).

Após a votação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024) em 1961, novamente é previsto um Plano Nacional de Educação como lei, mas com ênfase mais no financiamento e nos aspectos técnicos e administrativos da educação pública.

Um plano abrangente e compreensivo da educação brasileira, abordando todas as suas dimensões só irá surgir como resultado da mobilização da sociedade em torno de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, no contexto da redemocratização. Nesse sentido, a LDB 9.394/96 institui novamente a necessidade de um Plano Nacional de Educação e inicia-se uma ampla mobilização da sociedade para a sua construção, diferente em relação aos planos anteriores, porque seria construído não apenas na esfera do governo, mas também pela sociedade (BRASIL, MEC, INEP, 2001, p. 14).

Em termos legais a necessidade de um PNE ficou claramente expressa na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214 com os seguintes dizeres:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº59, 2009).

Sendo assim, em 1996 é realizado em Belo Horizonte, MG, com a participação de seis mil pessoas, o Primeiro Congresso Nacional de Educação (CONED). No ano seguinte é realizada a segunda edição do evento, o II CONED, no qual é sistematizado, por sua Comissão Organizadora, o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira, como resultado das discussões realizadas nas diferentes instâncias organizativas, nos diversos eventos programados (Seminários Temáticos Nacionais e Locais, debates etc.) em todo o país, com a participação de educadores, profissionais da Educação, estudantes e pais de alunos (FNDEP, 1997).

Esperava-se que este Plano causasse um forte impacto no cenário educacional brasileiro, já que ele nascia da mobilização da sociedade, em contraste com os sucessivos planos que vinham sendo elaborados pelos governos da Nova República, sobretudo, para atender às exigências da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) feitas aos países membros, no sentido de elaborarem planos educacionais para a chamada *década da Educação* ou por conta do compromisso firmado pelo governo brasileiro (sob o mandato de Itamar Franco) na Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien, em 1990, onde o Governo Brasileiro assinou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Com base nas recomendações e na agenda internacional emanados desta Conferência, o Ministério da Educação elaborou em 1993, com uma participação social bastante restrita, o Plano Decenal de Educação para Todos, assumindo as orientações e metas quantitativas estabelecidas em Jomtien. Destaca-se que

As orientações gerais que compunham a “agenda” incluíam alterações na esfera da gestão da educação para países em desenvolvimento. Estas foram sintetizadas, aqui também, na adoção de medidas voltadas para uma reconfiguração do papel do Estado, tendo em vista a prioridade da educação básica ou primária para todos em um contexto de diminuição da capacidade de intervenção da esfera pública. (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 785).

Diferente do processo de elaboração desse Plano Decenal, a discussão do Plano Nacional de Educação é feita em um cenário de nova mobilização em torno da educação brasileira, tal como ocorrera no debate em torno da Lei de Diretrizes e Base da Educação. Sua construção sofreu as mesmas contingências da discussão da referida Lei: de um lado, uma ampla mobilização da sociedade e de outro, o governo procurando interpor ou inserir na discussão seus pontos de vista sobre a educação brasileira. Entretanto, não

houve interrupção do processo de reformas educacionais, na perspectiva da reforma do Estado, bem como, seguia-se tentando legitimá-las através de consultas à UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Ensino) e ao CONSED (Conselho de Secretários de Educação). Também surgiam intervenções do Legislativo, através da Comissão de Educação, Cultura e Desportos, tentando conciliar as diferentes posições do governo e da sociedade sobre um Plano Nacional de Educação (SENA, 2000).

Nesse cenário, o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira entra em discussão na Câmara dos Deputados em 10 de fevereiro de 1998, consubstanciado pelo Projeto de Lei nº 4.155/98. Porém, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 11 de fevereiro de 1998, apresenta um novo projeto como anexo ao projeto da sociedade, sob o nº 4.173/98. Para Valente e Romano (2002) as duas propostas demonstravam projetos diferentes, não apenas de escola, mas duas perspectivas opostas de política educacional.

Indicado como relator na Comissão de Educação o deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), subscreve o relatório que tomou seu nome e o texto-base da Lei fica sendo o substitutivo, consequentemente a Lei do Plano Nacional de Educação “simula um diálogo com as teses geradas pela mobilização social, mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas”. (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 99).

Há que se ressaltar o fato de que a construção e a sistematização democrática do Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira referida anteriormente - concede-lhe a legitimidade necessária como instrumento de difusão e de disputa política do projeto de educação e de sociedade que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública defendia. Além disso,

Essa estratégia, que se materializou na apresentação do PNE ao Congresso Nacional, desencadeou a “obrigação” do governo federal de produzir de forma rápida o PNE – Proposta do Executivo – ao Congresso Nacional (PNE/MEC), documento que revela as reais concepções e diretrizes da política educacional dos setores hegemônicos representados pelo governo FHC. Significa que essa estratégia forçou o governo a expor o seu plano global de implantação de políticas educacionais sem o mínimo cuidado de viabilização de suas metas, já que foram subtraídas do texto final, pelos vetos presidenciais, todas aquelas que envolviam financiamento. (BOLLMANN, 2010, p. 673-4).

A mobilização social e a pressão feitas, sobretudo, pelos profissionais da educação, garantiram algumas das exigências da classe no texto final do PNE, votado no Congresso, no entanto, foram em sua maioria vetados pelo presidente FHC, na medida em que buscava-se cortar gastos governamentais com os setores sociais, amparado, muitas vezes, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000³).

³ A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe controle nos gastos públicos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, para compatibilizá-los à sua capacidade de arrecadação de tributos. Esta Lei limita os gastos com pessoal a 60% do orçamento público. (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº101, 04/05/2000).

Para Valente e Romano (2002) o PNE como lei não contemplava as propostas, reivindicações e anseios da sociedade e dos setores democráticos, mas, ao contrário, representava um *salvo-conduto* na continuação da política educacional que já vinha sendo implementada e praticada. É nesse sentido que os autores citados consideram o PNE (2001-2010) como uma mera carta de intenções, na medida em que não são garantidos dispositivos legais (sobretudo, não há garantias financeiras) para a efetivação de suas propostas, objetivos e metas.

Sendo assim, o PNE 2001-2010 pode ser considerado como um *filho ilegítimo* da mobilização da sociedade, pois o projeto de Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira foi derrotado em favor do projeto enviado pelo governo. Mas, de qualquer maneira, o PNE, pelo menos, balizou as políticas e as ações governamentais, fixando os objetivos e metas para a educação brasileira por dez anos – a chamada Década da Educação (BRASIL, 2010, p. 22).

Entre os vários obstáculos e dificuldades encontrados para o alcance das metas do PNE, está o fato de que municípios e estados não aprovaram, a tempo, uma legislação que garantisse os recursos financeiros para o alcance das metas, inclusive, o investimento em educação previsto de 7% do PIB, como responsabilidade da União, que foi vetado por FHC. O PNE 2001-2010 entrou em vigor sem metas quantificáveis e sem recursos claramente definidos nas três esferas da federação.

De acordo com um balanço feito pela revista Nova Escola (2010), algumas metas foram alcançadas de forma precária e/ou parcialmente, como por exemplo: em 2008, 2,4% dos alunos com idade entre 7 e 14 anos ainda estavam fora da escola, representando uma queda de apenas 1,1 em relação a 2001. O desafio da evasão escolar não foi totalmente vencido, devido a problemas ligados ao transporte escolar, à alimentação, à saúde, sobretudo nas áreas rurais e regiões mais pobres do país. Em 2009, quase 60% das matrículas no Ensino Fundamental no Brasil já eram feitas a partir dos 6 anos, mas a expectativa, em 2010, também não satisfeita, é que se chegasse a 100% das crianças. A meta de alfabetizar mais de 10 milhões de brasileiros, que deveria ser atingida em 2006, só foi alcançada em 2008, com uma queda do analfabetismo de 13% para 10% em relação ao início da vigência do Plano. A oferta de vagas na Educação Infantil, nos dez anos do PNE, indicaram duas situações distintas: enquanto na pré-escola, faltam apenas 2,4 pontos percentuais para se atingir a meta, na creche somente 17,1% das crianças são atendidas, 33% abaixo do esperado. (REVISTA NOVA ESCOLA, 2010).

A esperada mobilização da sociedade para o alcance das metas do PNE 2001-2010 foi esvaziada com a derrota do Plano Nacional da Educação – Proposta da Sociedade. Entretanto, o Ministério da Educação, ao fazer um balanço do PNE aprovado em 2001 destaca a sua “contribuição para a construção de políticas e programas voltados para a melhoria da educação, muito embora tenha vindo desacompanhado dos

instrumentos executivos para a consecução das metas por eles estabelecidas” (BRASIL, 2010, p.22).

Além disso, para Fernando Haddad (Ministro da Educação no Governo Lula), o PNE (2001-2010) deve ser reconhecido como um importante avanço institucional, na medida em que representa um instrumento estruturante e de planejamento das ações governamentais, até mesmo com a previsão em seu artigo 3º (Lei N.º 10.172/2001) de monitoramento e avaliação periódica da sua execução, feitos pela União, pelo Legislativo e pela sociedade civil. O ex-ministro destaca, também, e principalmente, a exigência de estabelecer, através do artigo 4º (Lei N.º 10.172/2001), um Sistema Nacional de Avaliação para acompanhar a execução das metas estabelecidas, como um ponto positivo trazido pela referida Lei.

Essas iniciativas demonstram que desde o início da sua vigência, o PNE passou por constantes avaliações e para o MEC o ponto culminante desses processos avaliativos foi alcançado na Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010, último ano de vigência do PNE, durante a qual foram apresentadas as concepções e proposições para a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação (válido para os próximos dez anos), com o tema Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação (BRASIL, 2010, p. 25).

É relevante dizer ainda que apesar do MEC afirmar que o PNE foi resultado de uma construção coletiva e que seu acompanhamento e avaliação deveriam ser feitos periodicamente não apenas pelo governo, mas pela sociedade, o que implicava mobilização social permanente para controlar o alcance das metas e pressão sobre o governo e demais órgãos do Estado e das comissões especiais do Congresso e das Assembleias, para a proposição de ações neste sentido, a rigor, a responsabilidade da avaliação centrou-se praticamente no próprio Ministério, com poucas iniciativas da sociedade civil.

Há que se destacar que ainda estava em vigor o PNE (2001-2010) quando Luís Inácio Lula da Silva foi eleito para a Presidência da República, em 2002. A esperança dos que haviam lutado pelo PNE - proposta da sociedade brasileira - era a derrubada dos vetos impostos por FHC ao Plano Nacional de Educação aprovado, os quais, como já ressaltado anteriormente, retiravam as garantias financeiras da realização das metas e propostas, porém, isso não aconteceu.

Entretanto, reconhecia-se que seria possível uma retomada da mobilização da sociedade através das discussões em torno dos planos estaduais e municipais de educação, onde as metas não ficariam totalmente dependentes das iniciativas do governo federal.

A universalização da educação fundamental e a expansão da educação infantil, do ensino médio e superior e a reorganização e ampliação do financiamento, pela constitui-

ção de fundos contábeis como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a implantação dos planos de carreira para os profissionais do magistério, os padrões mínimos de qualidade para a educação brasileira, a implantação de um sistema nacional de avaliação e a reiteração da autonomia das escolas em discutirem seus projetos político-pedagógicos, poderiam ser temas mobilizadores em torno da educação e oportunidades para se defender, novamente, propostas nascidas na discussão de um plano da sociedade brasileira.

Entretanto, em termos educacionais, pode-se afirmar que o Governo Lula apresentou uma espécie de *terceira via*, na medida em que tentou conciliar os interesses dos setores privados da sociedade civil, os quais interferem na formulação de políticas educacionais e que possuem uma linha mais gerencialista de educação, com as conquistas de anos de debates por uma educação mais democrática, envolvendo uma ampla gama de atores representativos de toda a sociedade.

Tal análise pode ser verificada pela formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual foi apresentado em 2007, para a sociedade brasileira, sem negligenciar, porém, a existência do Plano Nacional de Educação (PNE), posto que, para o MEC o PNE é importante, do ponto de vista do diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto quais seriam as ações a serem empreendidas para a melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, MEC, PDE, 2007).

Para o MEC, o PDE foi pensado como um plano executivo que visava dar continuidade às metas quantitativas definidas pelo PNE e não a sua tradução instrumental. A diferença entre estes planos, de acordo com o MEC seriam os enlaces conceituais propostos para a melhoria da qualidade, enlaces que não são neutros, pois,

o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2007, p.7).

O PDE, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no Brasil, apresentou diversas ações que contemplavam todos os níveis e modalidades do ensino. Instituiu também uma nova forma de relação entre o MEC e os municípios brasileiros, na medida em que priorizou o relacionamento direto com as localidades.

Deste Plano destaca-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), responsável por medir os resultados educacionais brasileiros, possibilitando o direcionamento de ajuda técnica e financeira aos municípios que apresentarem resultados insatisfatórios. Por meio dos resultados das avaliações que combinadas resultam no IDEB, o governo brasileiro traçou a meta de 6.0 (como nota média) a ser alcançada até o ano

de 2022. Para que todos os alunos atinjam tal meta, o MEC, por meio do Decreto (n.º6.094), instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que, assinado por todos os municípios brasileiros, obriga os mesmos a construir o Plano de Ações Articuladas (PAR), por meio do qual, através de uma análise local das prioridades e necessidades, são definidas as estratégias para atingir as metas do compromisso.

Contudo, para os interesses desse artigo, o que vale destacar é que o processo de formulação do PDE ainda não está muito claro. Para Camargo (et al., 2008, p. 822) há várias hipóteses a esse respeito, entre elas, a de que houve uma encomenda ao MEC para que o ministro realize algo semelhante ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Outra hipótese é que nomes fortes do Partido dos Trabalhadores (PT), com diferentes projetos para o MEC, disputavam a pasta no segundo mandato do presidente Lula (no primeiro mandato, Fernando Haddad foi antecedido por Cristovam Buarque e Tarso Genro) e que, por esta razão, “o PDE seria uma medida “de contenção” inclusive com vistas a manter o ministro e seu staff em seus cargos”. É nesse sentido também que para Malini (2008, p. 133), em pesquisa sobre os atores participantes do processo de formulação do PDE, o MEC pode ter se alinhado, durante a elaboração do PDE, aos setores empresariais paulistas, com destaque ao Movimento Todos pela Educação, ou seja, pela necessidade da agilidade imposta pelo processo eleitoral de 2006 e embasamento na produção de indicadores já existentes nos trabalhos de parceiros como o Instituto Ayrton Senna, o Todos pela Educação e a Fundação Itaú Social.

Ainda de acordo com Malini (2009, p. 183), o processo de formulação do PDE não contou com um diálogo constante entre os segmentos ligados à educação, debatendo sobre o melhor desenho da política, bem como as vias de financiamento das ações a serem implementadas, fato também destacado no trabalho de Camini (2009). É nesse sentido, que a construção do PDE teve um marcado protagonismo do MEC.

De forma diversa do que ocorrera no final dos anos de 1980 e início de 1990, a mobilização social, que nesses primeiros momentos foi resultado de participação espontânea da sociedade, com o PDE transforma-se numa mobilização restrita, na medida em que um ano após sua apresentação, o governo lançou um Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE), estimulando a sociedade a participar das questões educacionais, mas limitando essa participação ao reconhecimento e identificação de todos com as metas do PDE e, conseqüentemente, com o seu alcance (ANTONINI, 2012).

Conclui-se, portanto, que em termos de exercício da cidadania, a participação social é importante e necessária, até mesmo para o aprofundamento da democracia no país, entretanto, no campo educacional, o PDE representa uma ruptura desse processo, na medida em que a participação social não foi priorizada em sua elaboração, mas agora é buscada para a sua efetivação. Sendo assim, a mobilização social como está presente no Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE), sem o caráter essencialmente

político que a expressa e por carecer de participação genuína, ou seja, espontânea e proveniente das bases (BOBBIO et al., 1986) acaba sendo construída ou induzida, até mesmo controlada como afirma Gohn (2008).

Afirma-se, portanto, que as ações de mobilização e participação social devem ser constantes, sobretudo no que se refere aos setores sociais. Em contrapartida, os governos também devem estar atentos à necessidade e à possibilidade de estabelecimento de consensos, pactos e acordos em torno das mais variadas políticas públicas, sobretudo, no campo educacional, na medida em que a efetividade das mesmas dependerá em grande parte da identificação dos atores sociais com a referida política estabelecida.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796. 2008
- ANTONINI, V. L. **Mobilização social pela educação e a legitimação das políticas educacionais no PDE**. 2012. Tese. (Doutorado). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Campus de Araraquara.
- ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (orgs). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.
- AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENEZES, J. G. C.; BARROS, R. S. M.; NUNES, R. A. C. (orgs.). **Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras**. São Paulo: Pioneira, 1998.
- BOBBIO, N. Dicionário de Política, por Norberto Bobbio; Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- BOLLMANN, M. da G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Portal do IDEB**. 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>. Acesso em: 10 out. 2011.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Anexo EM n. 33** do Projeto de Lei que Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: MEC, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Brasília, DF: MEC, 2007.
- CAMARGO, R. B.; PINTO, J. M. R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, 2008.
- CAMINI, L. **Gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. Tese (Doutorado em Educação)

– Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 1, Jan. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 Sep. 2011.

FONSECA, M. Políticas Públicas para a Qualidade da Educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Caderno CEDES**. Campinas, v.29, n.78, mai./ago, p. 153-177. 2009.

GENTILINI, J. A. Experiências Inovadoras em Educação e a LDB: dez anos depois. In: RESCIA, A. P. O.; SOUZA, C. B. G. de; GENTILINI, J. A.; RIBEIRO, R. (orgs.). **Dez anos de LDB: contribuições para a discussão das políticas públicas em educação no Brasil**. Araraquara: Junqueira & Marin, 2007. p. 143-154.

GENTILINI, J. A. Conselhos e Conselhos de Educação no Brasil: participação, democracia e cidadania. In: GOMIDE, C. B. de S.; RIBEIRO, P. R. M. (org.). **Desafios educacionais para o século XXI: contribuições dos contextos espanhol e brasileiro**. Araraquara: Cultura Acadêmica, 2010. v. 1, p. 421-444.

GOHN, M. da G. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Caderno CRH**. Salvador, v. 21, n. 54, dec. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 Out. 2011.

KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.) **O cenário educacional Latino-Americano no limiar do século XXI: Reformas em Debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

MALINI, E. **O consenso como ponto de partida?** Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. 2009. Dissertação. (Mestrado). Faculdade de Educação-UFJF, Juiz de Fora.

REVISTA NOVA ESCOLA. **Balanco do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010**. São Paulo: Editora Abril, 2010. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/legislacao/pne-plano-nacional-de-educacao-537431.shtml>>. Acesso em: 12 de Dez. de 2011.

ROSAR, M. F. F.; KRAWCZYK, N. R. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina. **Educação & Sociedade**. Campinas, n 75, p. 33-47, 2001.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SENA, P. O. O Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados: por um PNE já. **Cadernos Legis**. Brasília, v.4, n.10, p.64-72, jan./abr., 2000.

TOMMASI, L. D.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

VALENTE, I.; ROMANO, R. **PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?**. **Educação & Sociedade**. Campinas, v.23, n.80, p. 96-107,2002.

Submetido em: 28-09-2016

Aceito em: 08-06-2017

