

POLÍTICA DE PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO EM BUSCA DA EFETIVIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

POLICY OF NATIONAL EDUCATION PLANS IN SEARCH OF EFFECTIVENESS IN THE BRAZILIAN CONTEXT

Angelo Dantas de Oliveira¹

Getúlio Rocha Silva²

Resumo: O panorama das políticas públicas de educação no Brasil, a partir da institucionalização normativa e elaboração dos Planos Nacionais de Educação (PNE), tem se consolidado após a Constituição Federal (CF) de 1988. Para compreender esse contexto é necessário traçar o percurso histórico da política de planos educacionais no Brasil, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, e seus marcos regulatórios, a CF de 1934, até a CF de 1988. Desde a última foram apresentados o Plano Decenal de Educação em 1993, o PNE 2001-2011 e o PNE 2014-2024. Esse último consolida estes instrumentos de gestão como opção programática de um governo, e sinaliza para o aprimoramento da estrutura do Estado brasileiro e do seu federalismo de cooperação. Metodologicamente o estudo consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental, que buscou trazer conceitos essenciais à compreensão do Estado, das relações federativas e das políticas públicas, como suporte para apreciação das informações coletadas nos documentos. Nas considerações foram apontados elementos que geram instabilidade e descontinuidade da política de planos, fragilizada pela inexistência de normas que disciplinem a punibilidade para os gestores públicos que não efetivam as ações para concretização das metas estabelecidas nos planos.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Política Educacional. Relações Federativas.

Abstract: The panorama of public education policies in Brazil, from the normative institutionalization and preparation of the National Education Plans (PNE), has been consolidated after the Federal Constitution (FC) of 1988. To understand this context, it is necessary to trace the historical path of the policy of plans educational activities in Brazil, since the 1932 Manifesto of New Education Pioneers, and its regulatory frameworks, the FC of 1934, until the 1988 FC. Since the last decade, the Decennial Education Plan in 1993, the PNE 2001-2011, has been presented. and the PNE 2014-2024. The latter consolidates these management instruments as a programmatic option for a government, and signals the improvement of the structure of the Brazilian State and its federalism of cooperation. Methodologically, the study consists of a bibliographic and documentary research, which sought to bring essential concepts to the understanding of the State, federative relations and public policies, as a support for the appreciation of the information collected in documents. In the considerations, elements were pointed out that generate instability and discontinuity in the plans policy, weakened by the lack of rules that discipline punishment for public managers who do not carry out the actions to achieve the goals established in the plans.

Keywords: National Education Plan. Educational politics. Federative Relations.

¹ Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas a Educação (UNEB). Professor da Rede Pública do Estado da Bahia. E-mail: angelodantaso@gmail.com.

² Mestre em Cultura e Sociedade (UFBA); Professor no IFBA. E-mail: getulioanarinho@yahoo.com.br

Introdução

O campo de estudo da análise de políticas educacionais tem, gradativamente, se consolidado no Brasil, possibilitando uma compreensão de suas origens, a verificação de suas relações com o contexto histórico e a apresentando pressupostos teóricos de análise, como aponta Mainardes (2009). Neste contexto, o presente estudo consiste na apresentação de algumas reflexões em torno da organização das políticas públicas de educação no Brasil, tomando como referência a proposição de Planos Nacionais de Educação - PNE. Tais Políticas visam garantir, para este estudo, uma construção de perfil de gestão sustenta num tripé composto pela visão programática do governo instituído à época da elaboração do Plano, da composição normativa por meio de Lei Ordinária, e, como terceiro item a definição das políticas e dos Programas que darão efetividade as metas e estratégias estabelecidas nos Planos.

Há que se ressaltar que o Estado brasileiro, no que tange ao planejamento educacional, possui uma tradição de descontinuidades das políticas, dos programas e das ações, assim como, do arcabouço normativo. Tal característica é resultante das constantes oscilações sobre a forma de governo no Brasil ao longo do século XX, onde se alternavam os democráticos e autoritários.

A alternância das formas de governo e a ausência de efetividade na execução do planejamento das políticas educacionais no Brasil, contribui, efetivamente, para ampliar a fragilização e a fragmentação das iniciativas governamentais na busca por concretizar o planejamento das políticas públicas educacionais, como políticas de Estado, superando as limitações contidas nas políticas de governo. Neste contexto, ressaltamos a importância da participação da sociedade nos processos decisórios no que tange ao planejamento das políticas educacionais, seja ela por meio dos conselhos de controle social, como se coloca o Conselho Nacional de Educação, ou por meio de eventos como as Conferências Nacionais de Educação.

A perspectiva metodológica utilizada para a construção deste artigo consistiu em dois tipos de levantamento. Para consolidar as reflexões propostas foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que possibilitou levantar o percurso histórico da política de Planos Nacionais de Educação no Brasil, assim como, estruturar as bases teóricas do estudo que traz alguns conceitos condutores da reflexão, como os de políticas públicas e federalismo (BORDIGNON, 2009).

Boneti (2011, p.18), quando propôs estudar a construção das políticas públicas, as define como “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”. Esse conceito se materializa nos processos de elaboração dos Planos de Educação, principalmente, no contexto das discussões no Parlamento Brasileiro, que, por diversas maneiras, dialoga com os mais diversos grupos de influência na sociedade.

Ressalte-se que três fatores têm concorrido para incorporar as políticas públicas na agenda de pesquisa dos grupos de estudo no Brasil e em outros países. O primeiro fator está vinculado ao aspecto fiscal e de financiamento das políticas públicas com ênfase na “adoção de políticas restritivas de gasto”, enquanto o segundo associa a política restritiva de gastos com a adoção programática de uma maior ou menor intervenção do Estado e o papel deste na composição da política, e, por fim, o terceiro fator está voltado para analisar as interações políticas que influenciam na constituição das políticas públicas de modo a “equacionar

minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2003).

O federalismo brasileiro, conforme aponta Silva (2012, p.99), ao conceituar juridicamente o termo, consiste numa forma de Estado “[...] caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”. Há que se ressaltar que o federalismo brasileiro inovou ao promover a ascensão dos municípios à condição de ente federado autônomo. Tal ascensão é tema controverso entre os teóricos constitucionalistas. Silva (2012, p. 101) considera que “[...] foi um equívoco do constituinte incluir os municípios como componente da Federação”, enquanto Bonavides (2016, p.341) faz interpretação diametralmente oposta e enfatiza que “[...] as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988, a respeito da autonomia municipal, configuram, indubitavelmente, o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história”. Para este texto a opção é seguir a linha teórica de Bonavides, por compreender que o aspecto material de efetivação dos pressupostos normativos e programáticos das políticas públicas produzem os seus efeitos nos municípios.

Junto aos conceitos que norteiam a compreensão de políticas públicas e federalismo, encontram-se as reflexões sobre a relevância da política de Planos no contexto das políticas educacionais no Brasil, e, alguns documentos e normativas apontam para as expectativas e as limitações do atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei 13.005/2014. Por meio dos projetos de Lei é possível identificar e registrar parte das intencionalidades dos grupos de influência sobre os parlamentares, bem como, a aprovação dos artigos da norma sinaliza para as diretrizes programáticas que a gestão executiva deverá buscar implementar.

Compreender as relações federativas presentes nas políticas públicas educacionais, evidencia uma preocupação com as mudanças e permanências das políticas educacionais, pois, os “processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade”, principalmente na efetivação dos planejamentos “de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo” (DOURADO, 2007, p. 926).

O caminho percorrido pela política de Planos Nacionais de Educação no Brasil

No contexto da história da educação no Brasil foi a partir de 1920 que a questão da educação alcançou a condição de interesse nacional, como aponta Azanha (1993) ao afirmar que foi “na década de 20 que a questão educacional amadureceu e chegou-se à percepção coletiva da educação como um problema nacional”. No entanto, foi na década de 30 do século XX, que ocorreu a primeira manifestação da sociedade e do Estado brasileiro em torno da ideia de formalizar uma política de plano nacional de educação, como aponta a minuta do Manifesto dos Pioneiros.

A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com **um plano**

comum (grifo nosso), de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão (AZEVEDO, 2010, p.48).

O grupo de intelectuais que elaboraram o Manifesto dos Pioneiros traziam como orientação, para o governo federal a época, que fosse definido um plano geral de educação para o país. O documento se tornou um marco para a discussão educacional e contribuiu para que fosse incorporada, na legislação brasileira, a ideia de um Plano Nacional de Educação (AZANHA, 1993; BRASIL, 2001, BORDIGNON, QUEIROZ e GOMES, 2011).

A partir da influência do Manifesto dos Pioneiros, a política de planos foi sendo inserida, e retirada, das Constituições e leis ordinárias pelos governos brasileiros a partir de 1934. Deste modo, ela foi inserida, formalmente, pela primeira vez já na Constituição Federal de 1934. Nas Constituições de 1937 e 1946 ela foi retirada, reaparecendo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961, e, também na Constituição de 1967. No período democrático pós Ditadura a política de Planos reaparece tanto na Constituição de 1988, quanto na LDB de 1996. O quadro 01 traz as Constituições e as Leis Ordinárias que apontam para a política de Planos.

Quadro 01. Artigos das Constituições e Leis que foi inserida a política de Planos de Educação.

CONSTITUIÇÃO E LEIS	ARTIGO
Constituição de 1934	Art 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
Lei de Diretrizes e Bases da Educação 1961	Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo. § 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo. Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem: 1. o acesso à escola do maior número possível de educandos; 2. a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação; 3. o desenvolvimento do ensino técnico-científico; 4. o desenvolvimento das ciências, letras e artes;
Constituição de 1967	Art 8º - Compete à União: XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde;
Constituição de 1988	Primeira Redação: Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

	<p>Segunda Redação: (Dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação 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:</p> <p>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 nº 59, de 2009)</p>
<p>Lei de Diretrizes e Bases da Educação 1996</p>	<p>Art. 9º A União incumbir-se-á de:</p> <p>I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;</p>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das referidas Constituições e Leis

É necessário ressaltar que, no tocante ao primeiro PNE, esse não foi apresentado na condição de uma normativa, ou seja, como um projeto de lei, mas sim, como um conjunto de diretrizes e regras que tinham como objetivo garantir parâmetros para a gestão financeira da educação “[...] era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (BRASIL, 2000, p.6). Os planos seguintes, 2001-2011 e 2014-2024, já durante os governos democráticos pós Ditadura Militar de 1964, foram lançados e aprovados através de projetos, se consolidando o primeiro por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e, o segundo pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

A política de Plano Nacionais de Educação no contexto da Constituição Cidadã

A Constituição de 1998, adjetivada como Cidadã, foi resultado de um processo amplo de discussões em torno do movimento de redemocratização do Brasil após 21 ano de instituída uma Ditadura Militar no país. A carta Magna de 1988 consolidou a síntese das discussões e disputas presentes na Assembleia Nacional Constituinte, composta por grupos dos diversos matizes ideológicos herdeiros dos pressupostos dos Militares de um lado, e, do outro, de um emaranhado de representações da sociedade civil disperso em vários partidos e personalidades políticas. Deste embate, foram redefinidas as formas de governo (Presidencialismo) e de Estado (República Federativa), assim como, as diretrizes para a composição dos entes federados (União, Estados e Municípios) e suas relações por meio do federalismo cooperativo.

É necessário destacar que os estados federados democráticos possuem algumas contradições em torno da sua estrutura, principalmente, no tocante à autonomia de seus entes e na implementação das políticas públicas que tenham uma repercussão nacional como a dos PNE. Nesta linha Oliveira (2015) reitera as contradições no contexto institucional do Estado:

A intenção aqui é justamente explorar duas ordens de contradições: a primeira, própria de um país federativo em que seus entes detêm relativa autonomia, podendo inclusive orientar suas políticas em direção distinta e até mesmo oposta ao governo federal; a segunda, refere-se à contradição presente nas políticas refletidas na disputa interna por dentro do Estado. Trata-se aqui das contradições que se estabelecem entre o poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário (que muitas vezes se coloca como um quarto poder), e as contradições que se dão no interior do próprio governo (poder executivo) entre grupos que disputam sua hegemonia (OLIVEIRA, 2015, p.628).

Há que se ressaltar que a atuação da sociedade civil fez com que o processo Constituinte concorresse para ampliar o conjunto de direitos sociais para a população brasileira, dentre eles o da educação, de maneira a promover a redução das desigualdades sociais. No entanto, é necessário refletir sobre a forma como tais direitos seriam consolidados, principalmente, considerando o contexto normativo infraconstitucional, e, a atuação política e programática do Ministério da Educação no planejamento e efetivação das ações para garantir educação de qualidade para os brasileiros, partindo de uma perspectiva calcada no princípio da gestão democrática e na política de Planos Nacionais de Educação (Art. 214, CF/88). Tal perspectiva será referendada na Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) ao se referir ao PNE em seus artigos 9º e 87:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; [...]

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996).

A referência normativa que baliza o princípio da gestão democrática, das políticas públicas de educação, tem como seu marco referencial na Constituição de 1988, o seu artigo 206, VI (Art. 206. *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei*), e, dentre as normas infraconstitucionais a LDB em seu artigo 3º, VIII (Art. 3º *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino*), reitera o princípio da gestão democrática na educação.

Para consolidar a política de Planos no contexto do federalismo brasileiro é necessário refletir que a discussão deve considerar a sua estrutura tripartite (União, Estados e Municípios), e, que os Planos de Educação devem considerar as condições de exequibilidade em cada um dos três entes, observando que o PNE só atingirá seus objetivos se os demais entes, principalmente os municípios, efetivarem as suas propostas, haja vista, é neste espaço que se

encontra o cidadão, beneficiário direto e indireto das repercussões promovidas pelas políticas públicas.

O Plano Nacional de Educação (2001-2011) - Lei 10.172/2001

Após a Constituição de 1988 foram propostos, elaborados e implementados, por meio de leis, dois planos nacionais de educação (Lei nº 10.172 de 2001 e Lei nº 13.005 de 2014). No entanto, é necessário que se faça também referência ao Plano Decenal de Educação para Todos de 1993, documento que teve a pretensão de retomar os compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, mas que não se colocava como um Plano Nacional de Educação.

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um Plano ao estilo tradicional, em respeito mesmo à organização federativa do País. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o Plano responde ao dispositivo constitucional que determina "eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" nos próximos dez anos (BRASIL, 1993, p. 14).

O Plano Decenal de Educação promove uma discussão programática no tocante a gestão da educação e aponta para um discurso que indica a fragilidade operacional ou gerencial da educação no Brasil, como o fator primordial para o seu fracasso.

Inúmeros projetos educacionais foram iniciados e jamais concluídos. Em parte, isto decorre direta ou indiretamente da instabilidade política e econômica que tem afetado o País nas últimas décadas; mas, também, de **concepções equivocadas de reformas educacionais e da formulação de projetos sem consistência operacional**. Permeia o cenário o problema da gestão educacional, ora localizado na concepção dos sistemas de ensino, ora na **ausência de competências gerenciais específicas dos principais atores**. Nos diversos níveis de governo, é elevada a rotatividade de dirigentes, o que gera contínuas interrupções de políticas e de projetos educacionais (grifos nossos). (BRASIL, 1993, p. 22).

É possível constatar que no Plano Decenal de Educação o discurso do Estado brasileiro aponta para a necessidade de se refletir sobre a perspectiva das relações federalistas, para o planejamento das políticas públicas de educação, quando estas possuem uma vertente nacional, indicando a necessidade de mudança do que se chamou de experiência centralizadora.

As reformas educacionais das últimas décadas não levaram em conta a diversidade cultural e econômica, a dimensão federalista do País nem as iniciativas locais e regionais de solução dos problemas. A experiência centralizadora tem distanciado a escola da comunidade, uma vez que os mecanismos de controle se situam em uma instância distante, incapaz de operá-los com consequência (BRASIL, 1993, p. 22).

Foi aprovado e sancionado no ano de 2001 a Lei 10.172, que consistia no primeiro Plano de Educação sob a vigência da Carta Magna de 1988. Após 3 anos de tramitação, haja vista, foram apresentados a Câmara dos Deputados dois projetos de Lei com o objetivo de efetivar o Plano Nacional de Educação, o projeto de Lei 4.155/1998 apresentado pelo então deputado Ivan Valente, e, o projeto de Lei 4.173/1998 encaminhado pelo Poder Executivo, de modo que esse último foi o que tramitou, sendo aprovado após receber 158 emendas parlamentares.

Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que "aprova o Plano Nacional de Educação". A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde sua participação nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação - CONED e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. Na justificação, destaca o Autor a importância desse documento - referência que "contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária".

Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98, relativa ao projeto de lei que "Institui o Plano Nacional de Educação". Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados com o Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998. Na Exposição de Motivos destaca o Ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. (BRASIL, 2001, p.05).

De acordo com Souza e Duarte (2014) as emendas que preponderaram sofreram grande influência do Poder Executivo, de modo que sua visão programática seja preponderante na versão final aprovada do PNE, como aponta Bordignon (2014) ao afirmar que no que tange às dimensões estruturais 75% dos seus objetivos e metas do plano foram direcionadas pelo Executivo, enquanto apenas 25% da proposta foi influenciada pela sociedade civil por meio de instituições e conselhos de representação.

O PNE 2001-2011 em seu artigo 1º assinala o recorte temporal de vigência em dez anos, e, em seu artigo 2º reitera que, em virtude das relações federativas e prescrições normativas, Estados e municípios deveriam constituir também seus planos. Com 295 metas sua estrutura se definiu a partir dos níveis (educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação

a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena). O PNE 2001 trouxe outros três itens em sua estrutura que são a Formação dos Professores e Valorização do Magistério, Financiamento e Gestão, e, por fim, Acompanhamento a Avaliação do Plano, com os itens contendo a mesma estrutura de organização composta por Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas, visando a efetivação de uma gestão descentralizada pela via do regime de colaboração entre os entes federativos.

Com relação aos objetivos (BRASIL, 2001) o PNE 2001-2010 apontou para quatro: 1^o) Elevação do nível de escolaridade da população; 2^o) Melhoria da qualidade do ensino; 3^o) Redução das desigualdades sociais e regionais na educação pública e 4^o) Democratização da gestão do ensino público. Para atingir os objetivos foram estabelecidas cinco prioridades (BRASIL, 2001), a partir dos recursos financeiros, das necessidades sociais e do dever constitucional: 1^a) Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos; 2^a) Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso; 3^a) Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino; 4^a) Valorização dos profissionais da educação e 5^a) Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Para Bordignon, Queiroz e Gomes (2011), o planejamento educacional brasileiro, passou de uma perspectiva tecnicista e normativa para outra que abarca a dimensão política e estratégica, indicando diretrizes para a educação nacional, contudo, as propostas estiveram em descompasso com as propostas de outros países, além de se afastarem dos anseios da sociedade brasileira, e, também da própria concepção de planejamento.

Militão et al (2011) sinalizam que as ações implementadas, ou ausência delas, pelo governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 -2002) comprometeram o êxito do PNE 2001-2011, do mesmo modo que no governo do seu sucessor Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), nos dois mandatos, não fez esforços para corrigi-las, como referência Souza (2016).

Durante esta última década e meia, o que tivemos foram planos de governo, com esquecimento do Plano Nacional de Educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado durante a segunda metade do governo Lula, foi o mais emblemático. Ele foi constituído e autodenominado como um plano executivo, como um roteiro para a ação do governo federal. Na verdade, trata-se de um conjunto de ações nem sempre sincronizadas – e muitas destas já existentes há muitos anos –, que foi agrupado para dar a dimensão de uma política sistêmica (Souza, p.116).

O PNE 2001-2011 expirou em dezembro de 2010, de modo que no mesmo mês deu-se início às discussões para o novo PNE. Contudo, esse processo de discussão e elaboração iniciado na Câmara dos Deputados como a Exposição de Motivos nº 33, de 20 de dezembro de 2010, virando no Senado o Projeto de Lei Complementar nº 103/2012, e, por fim, após passagem na casa revisora, aprovado sob o número 13.005 em 3 de junho de 2014, sendo sancionada em 25 de junho de 2014.

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) - Lei 13.005/2014

De forma similar aos debates que resultaram na proposta da Sociedade Civil para o PNE 2001-2010 (FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1997), as discussões sobre a elaboração de um novo PNE ocorreram, entre outros espaços, em 2010, na I Conferência Nacional de Educação – cujos debates, além de abarcarem a educação básica e superior, também gravitaram em torno da criação de um Sistema Nacional de Educação, evento resultante da deliberação da Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), ocorrida em 2008, ambas precedidas, de forma descentralizada, por conferências subnacionais (BORDIGNON, 2014; OLIVEIRA; ARAÚJO; 2014).

Cumprindo um percurso de três anos no Congresso Nacional, o Projeto de 8.035/2010, que trazia em seu conteúdo as propostas para o novo Plano Nacional de Educação, foi aprovado em 2014, entrando em vigor a Lei 13.005/2014. O PL n. 8.035/2010 foi encaminhado pelo Poder Executivo no dia 20 de dezembro de 2010, tendo sido votado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CEC), à qual estava subordinado, somente um ano e meio depois, ou seja, em 13 de junho de 2012, acumulando, ao longo do seu trâmite, cerca de 2.905 emendas parlamentares, fruto da mobilização da sociedade civil (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2014). Há que se ressaltar que o PNE 2014-2024 foi elaborada sob os efeitos trazidos pela Emenda Constitucional 59/2009, que alterou o artigo 214 e trouxe como inovação temporalidade decenal, além da indicação para a sua consecução através das relações federativas de cooperação, indicando para uma estrutura técnica que deve conter “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação”.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação 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: (BRASIL, 2014)

Na mesma linha do PNE 2001-2010, as questões relacionadas ao financiamento da educação pública dominaram as discussões constantes no novo PNE, e parecem ter sido, mais uma vez, as mais polêmicas, engendrando algumas importantes disputas parlamentares. De acordo com Oliveira e Araújo (2014), as discussões ocorridas na Câmara dos Deputados, especialmente as realizadas por meio de audiências públicas, pautaram principalmente a problemática do financiamento da educação, delineando duas tendências, uma em defesa da aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação – coerente ao que previa o PL n. 8.035/2010 –, enquanto a outra defendia a destinação apenas de 7%.

Algumas inovações foram trazidas no processo de elaboração do novo PNE, assim como, sua opção programática. A primeira alteração programática trazida pelo PNE 2014-2024 adveio das Conferências Nacionais de Educação (2008 e 2010) que apontou para a construção de um processo de democrático do debate em torno da formulação do documento, que iria referenciar a educação nacional por um período de 10 anos, com ampla participação da

sociedade. Neste contexto “diversos segmentos, com velhos e novos atores, frequentemente com visões, interesses e propostas distintas e conflitantes, passaram a se preocupar com uma participação mais qualificada nos debates e na proposição de políticas educacionais” (BRASIL, 2014b, p.18). Outro aspecto a ser destacado se refere a gestão e ao planejamento, associados ao financiamento da educação, de modo que possa fortalecer a organização federativa e o regime de colaboração ao alinhar dos Planos de Educação (Nacional, Estadual e Municipal) com outros instrumentos de planejamento da gestão pública, como o Plano Plurianual - PPA.

É preciso completar o processo de planejamento tendo em vista a organização federativa do Estado brasileiro, com a elaboração e o alinhamento dos planos de educação decenais dos estados e municípios. Da mesma forma, cabe atenção para alinhar e harmonizar os planos plurianuais (PPAs) e demais peças do ciclo orçamentário com o PNE, de forma a garantir que aqueles assegurem a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias que dispõe o art.10 do PNE (BRASIL, 2014b, p.23).

Diante do contexto apresentado acima, é fundamental reiterar que a Política de Planos de Educação, para se consolidar como um instrumento de planejamento e efetividade das agendas de governo e de políticas públicas no Brasil, deve considerar o papel essencial que ocupam os todos os entes federados, com destaque para a posição dos municípios, onde reiteramos a sua posição estratégica por estar mais próximo dos cidadãos, ou seja, da sociedade que recebe os efeitos das ações desenvolvidas pelos governos. Desta forma, o PNE 2014-2024, com suas 10 diretrizes, 20 metas, e, 254 estratégias, deve ser acompanhado, monitorado e avaliado constantemente, para que não incorra na mesma ineficiência e fracasso do PNE 2001-2011.

Considerações finais

O primeiro ponto a se levar em consideração é o de que as políticas de planejamento educacional no Brasil, tradicionalmente, sofrem com a descontinuidade dos programas e ações. Isso decorre, se observado o contexto político nacional, da ausência de uma compreensão para com a condição estratégica da educação no desenvolvimento do país, bem como, uma herança histórica em que as políticas públicas são colocadas para o perfil dos governos estabelecidos, e não para a estrutura do Estado, sejam eles governos democráticos ou autoritários.

Apontamos também que, a instabilidade e a descontinuidade da política de planos, decorre da inexistência de normas que disciplinem a punibilidade para os gestores públicos, que não efetivam as ações para concretização das metas estabelecidas nos planos. Registre-se que a ausência de responsabilização dos agentes públicos concorre para a fragilização das ações de planejamento, acompanhamento e monitoramento dos planos, o que implica na baixa efetividade dos Planos diante dos problemas priorizados nas metas e ações que os compõe.

Tanto a descontinuidade quanto a desresponsabilização dos agentes políticos concorrem para fragilizar a política de Plano no Brasil ao criar dificuldades para a sua execução, bem como para o seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. Reitera-se assim, que os Planos estão restritos a apresentar uma visão programática para um governo, mas sem a criação das

condições necessárias e suficientes para a sua efetividade, seja pelo governo que coordenou a sua elaboração ou pelos governos que o suceda.

É nesta dinâmica que o PNE 2014-2014 se encontra ao ser esquecido pelos governos que se sucedem desde a sua implementação, com alguns agravamentos trazidos pelo subfinanciamento da área com a aprovação da Emenda Constitucional 95 (PEC95/2016), em vigência, que congelou os investimentos em educação até 2036, assim como, com o enfraquecimento das instâncias de participação com o desmonte do Fórum Nacional de Educação e a mudança da coordenação da Conferência Nacional de Educação, que não se realizou após a aprovação do PNE 2014, e, fragilizando o diálogo entre governo e sociedade civil, e, no contexto do Ministério da Educação, a extinção de secretarias estratégicas como a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), responsável por prestar assistência técnica ao monitoramento e avaliação dos planos de educação junto a Estados e Municípios.

REFERÊNCIAS

- AZANHA, J.M.P. **Políticas e Planos de Educação no Brasil: Alguns pontos para Reflexão**. Cad. Pesq. São Paulo, nº 85, p. 70-78, maio de 1993. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/953>. Acesso em: 24 de jul. 2019.
- AZEVEDO, Fernando de. [et al.]. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2011.
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Iêda. Colaboradores. **O Planejamento Educacional no Brasil**. 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.
- BRASIL (Constituição). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 26 jul. 2019.
- _____. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília: MEC, 1993.
- _____. **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/193.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.
- _____. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001a**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.
- _____. **Plano Nacional de Educação, 2000**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.
- _____. **2001b. Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. **LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/11305.htm.

Acesso em: 08 Ago. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial p. 921-946, out. 2007.

LIBÂNEO, José Carlos; DE OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** Cortez, 2003.

MAINARDES, Jefferson. **Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas.** Contrapontos. Vol 9 nº 1, pp.4-16. Itajaí. jan/abr 2009. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302001000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 08 Ago. 2019.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; MILITÃO, Andréia Nunes; PERBONI, Fabio. Do PNE/2001 ao novo PNE (2011-2020): **o financiamento da educação em análise.** Seminário

Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação - SIRSSE. 2011., v. 1, p. 8090-8102. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2011/5866_3462.pdf.

Acesso em 08 Ago. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Democrático-Populares: Contradições Entre a Busca da Eficiência e a Ampliação do Direito à Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

OLIVEIRA, Dalila A.; ARAUJO, Heleno. Educação entre os Planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente: In: SOUZA, Donald B.;

MARTINS, Angela Maria. **Planos de educação no Brasil:** Estado, governo e sociedade civil. São Paulo: Loyola, 2014.

SILVA, J.A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo, Malheiros, 2012.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”, **Caderno CRH.** V.16, nº 39, p. 11-24, jul/dez., 2003.

SOUZA, Donald Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de Educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In: In: SOUZA, Donald B.; MARTINS, Angela Maria. **Planos de educação no Brasil:** Estado, governo e sociedade civil. São Paulo: Loyola, 2014.

Souza, Ângelo Ricardo. Políticas de democratização da Gestão Educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo Plano Nacional de Educação. **Revista Pedagógica.** Chapecó – SC, v.18, n.39, set./dez. 2016.