

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DUAS FORMULAÇÕES

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO

Este estudo se propõe a confrontar as duas propostas de Plano Nacional de Educação enviadas ao Congresso Nacional. Trata-se do texto oficial do poder executivo e do texto proposto por várias entidades educacionais e associações profissionais. São duas formulações opostas quanto às concepções, diretrizes e metas que as norteiam. O estudo se baseou em uma análise política para a qual se serviu dos textos escritos enviados.

PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO — POLÍTICAS EDUCACIONAIS — PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

ABSTRACT

THE NATIONAL EDUCATION PLAN — TWO FORMULATIONS. This paper aims to study and compare two proposals of National Plan of Education in Brazil. The Parliament has to evaluate them after elaborating a national law. The first text is about the official proposal from the government. The second one was formulated by several teacher trade-unions and education associations. They are opposite presenting different conceptions, guidelines and goals. The study is based on a political analysis of both texts.

O Plano Nacional de Educação, tal como proposto pela Constituição Federal em seu art. 214, Lei 9131/95 e pela Lei 9394/96, constitui-se em mais um mandamento legal tendente a auxiliar a solução do direito à educação no Brasil. E, certamente, outra não foi a intencionalidade dos Planos precedentes desde 1934.

Hoje, nossos parlamentares têm à mão dois anteprojotos de lei voltados para a materialização do art. 214 da Constituição Federal. Este estudo pretende fazer uma primeira aproximação textual comparativa entre as duas propostas, antes mesmo que seus conteúdos sejam apreciados pelos deputados e senadores. É um estudo exploratório.

O plano que, por primeiro, deu entrada no Congresso atende pelo nome legal e tem como subtítulo: "Proposta da sociedade brasileira". Já o que lhe sucedeu cronologicamente, em termos de protocolo, subintitula-se "Proposta do Executivo ao Congresso Nacional".

Para se atingir o objetivo proposto neste estudo, far-se-á uma pequena introdução seja pela etimologia, seja pela importância atribuída a um plano desta natureza, seja por um pequeno histórico dos vários planos que precederam as atuais propostas. Não se tem a pretensão senão de ser aproximativo e o estudo expressa um momento específico da conjuntura política. Além disso, pretende apoiar-se basicamente na análise textual das propostas.

ETIMOLOGIA

Nossa convivência com o termo plano já se tornou cotidiana sobretudo a partir de iniciativas governamentais tendentes a impor um certo ritmo a aspectos macroeconômicos. Fala-se em plano estratégico, como já tivemos, entre outros, Plano Cruzado, Plano Real e, em outras partes do mundo, o Plano Marshall, cuja finalidade era apoiar ou influenciar políticas econômicas governamentais.

Originário do verbo latino *planto* que significa plantar, semear, o termo plano (*planus*) como substantivo é o lugar em que se semeia e se planta. É a superfície, a planície. Na categoria de adjetivo significa liso, nivelado, simples, fácil, sem aspereza. Donde se pode dizer que se trata de uma superfície lisa. Já a utilização no âmbito jurídico, na expressão *de plano*, significa uma resposta que vai diretamente à solução de modo não intermediado por discussões.

De modo geral, o termo plano significa a execução de algo que faz supor um esboço prévio, um esquema, um arranjo ou um projeto. O plano é algo *in fieri* e que exige alguma modelagem prévia. Costuma-se, na engenharia civil, apresentar um projeto arquitetônico como uma maquete, isto é, quando

todos os elementos estão compostos previamente para a futura execução. Em regra, a maquete é apresentada em uma mesa plana e a própria maquete é a antecipação, na forma de plano, do que será a obra.

Diz-se também que um plano é um programa de realizações para ser cumprido e executado em um certo período (definição cronológica), dentro de objetivos a serem atingidos e para os quais se pleiteiam os meios, inclusive pecuniários, necessários para a implementação adequada.

Por que um plano?

Um plano, quando proposto, cumpre várias finalidades. Ele é um *guia da ação* de um governo, de uma empresa, de uma entidade, de uma família ou mesmo de uma pessoa. Esse *guia da ação* é proposto como um modo de se fugir da imponderabilidade das circunstâncias, ou como um meio de se evitar situações críticas que, a médio prazo, tendem à deterioração. Finalmente, esse caráter dirigente obtém-se com investimentos dentro de setores tidos como prioritários.

Um plano supõe a clareza de objetivos para se atingir metas prioritárias ou setoriais. Mas o que subjaz à finalidade de um plano como suposição é que a vida social pode ser ordenada, reordenada, construída ou reconstruída pela ação racional do ser humano como ser social. Um plano é sempre um convite à superação do caos ou das situações irracionais. Nesse sentido, propor um plano é sempre se colocar dentro de uma perspectiva iluminista pela qual a racionalidade humana pode se impor a um espontaneísmo que, deixado a si, conduz ao equilíbrio e autonomia.

Essa dinâmica de plano projetou-se sobre as utopias, mas teve sua realização histórica mais próxima ao nosso objeto de estudo, nas teorias keynesianas e nas tentativas de uma economia inteiramente planejada a partir de governos centralizados. Mesmo com o retorno das teorias que acreditam na atuação das leis do mercado como fonte básica do equilíbrio social, ainda assim se fala em planos estratégicos como meios de se atacar pontos de estrangulamento social ou regional.

Tal busca de uma vida mais racional também foi tentada no Brasil, como se pode ver na obra de Lafer (1970), de Ianni (1977) e de Daland (1969).

Planos Nacionais de Educação no Brasil

Recentemente, três estudos tornam-se imprescindíveis para se ter uma perspectiva histórica das tentativas de implementação de Planos Nacionais de Educação no Brasil (Azanha, 1998. p.102-26; Horta, 1997. p.137-206; Saviani,

1997). Além disso, é importante assinalar um número especial do *Em Aberto* (1994), todo ele dedicado ao Plano Decenal de Educação para Todos.

Os educadores brasileiros e muitos políticos esclarecidos, desde o final do século passado, sempre tiveram consciência do déficit da educação escolar brasileira e do “atraso” do Brasil, nesta matéria, em comparação a outros países, sejam europeus, sejam latino-americanos.

A tentativa de superar essas mazelas históricas contou com vários pareceres, projetos e também iniciativas nas províncias (posteriormente estados) no final do Império e durante a Velha República. A busca de uma caracterização do nacional por uma identidade própria, a partir da redescoberta de um Brasil socialmente atingido, determinou a atribuição de um papel mais amplo para a educação escolar pública: o de elemento de integração nacional e de coesão social. A Constituição Federal de 1934 expressa as várias tendências da época, entre as quais a importância da educação. Tornada gratuita e obrigatória no primário, ela só se viabilizaria com recursos próprios. Por isso, a Constituição impõe a vinculação percentual com base nos impostos arrecadados. Contudo, a fim de que tal impositividade não caísse no desperdício ou na vagueza de propósitos, a Constituição prevê uma lei nacional de diretrizes da educação expressa em um Plano Nacional de Educação. Por ser desconhecido, vale a pena dedicar à formulação deste Plano algumas informações. Segundo Horta (1997), a lei, o plano e as diretrizes se convertiam mutuamente e teriam como fórum de elaboração técnica o Conselho Nacional de Educação. Citando o posicionamento da Associação Brasileira de Educação — ABE —, cujo teor será lícito estender a um certo clima da época, dado pela revolução bolchevique, pela República de Weimar, pelas propostas keynesianas, diz Horta (1997):

Naquele momento era muito forte, entre os educadores da ABE, a crença de que as decisões no campo da educação se imporiam pela sua racionalidade técnica, e que esta mesma racionalidade garantiria a autonomia política dos educadores e dos órgãos de Educação. (p.142)

Assim, o Ministro da Educação e Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação encaminharam aos Estados, a instituições diversas (como associações, embaixadas, ginásios, colégios, sindicatos, centro de cultura), ao Exército, professores catedráticos e ilustres do ensino médio e do ensino superior e a diversas personalidades um questionário com 207 quesitos. O Conselho Nacional de Educação — CNE — centralizou as respostas, tendo enviado o anteprojeto ao Congresso Nacional, após meses de discussão interna.

O anteprojeto continha 506 artigos, o que lhe dava a característica de ser detalhado, minudente e centralizador. Cobria todas as áreas de conhecimento do ensino superior e as modalidades do ensino médio determinando currículos, carga horária e avaliação. Era mesmo como se lê no seu art. 1º, “um código

da educação nacional” abrangendo tudo, inclusive financiamento. Mas sem propor metas quantitativas e qualitativas, articulando-as com objetivos e recursos, o plano era uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional enfaticamente ampliada. Era exatamente o oposto do que propunha a Associação Brasileira da Educação — ABE —, seção Rio de Janeiro, quando esta, em resposta aos 207 quesitos propostos pelo Ministério da Educação e Saúde Pública — MESP — e pelo CNE, fazia a defesa de um texto sintético, tomando como argumento a estrutura federativa do país.

Já agora se pode dizer que um código de ensino para todo o Brasil será francamente inconstitucional, além de ser profundamente nocivo, conforme o demonstra, entre outras razões, o clamor levantado contra seriações rígidas e os programas minuciosos impostos a todo o país pelas diferentes reformas educacionais elaboradas durante o período republicano. (p.4)

Mas se pode afirmar que havia assinalações referentes a fontes de financiamento e proposições genéricas de alteração no estabelecido pela própria Constituição. Pode-se ler no art. 9º, inciso 4, que caberia ao CNE “propor ao governo federal a distribuição adequada dos fundos especiais da educação”. Pelo mesmo artigo, inciso 8, o CNE deveria verificar “a aplicação pelos Estados e Municípios das quantias exigidas pelo art. 156 da Constituição Federal”.

O anteprojeto chamava **ensino comum** o que a LDBEN atual chama de educação básica; incluía o ensino pré-primário no plano e determinava que o ensino primário seria “integral, gratuito e obrigatório para crianças de 7 a 12 anos”. A expansão física da rede escolar deveria ter “padrões regionais de construção” (art. 471). O art. 495 previa a subvinculação de 20% dos recursos federais para a escolarização da zona rural.

Já o art. 496 explicitava de onde sairiam os recursos para os Fundos de Educação da União, do Distrito Federal e dos Estados. O artigo subsequente, ainda dentro do capítulo voltado para os recursos financeiros, determinava que “o ensino ulterior ao primário deverá tender à gratuidade”.

Impedido de ir adiante, por causa do fechamento do Congresso no golpe de 1937, o Plano é retomado pelo MESP, agora em outras bases. Ele o será, em primeiro lugar, através de seu desmembramento. Em seguida, segundo Horta (1997), o MESP queria

atuar com eficiência sobre a educação nacional em todos os níveis [...] a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação. (p.149-50)

Desmembrado, ele seria reconstruído em moldes mais ampliados. A noção de código (termo que provém do latim e significa o tronco da árvore) é um suposto amadurecimento de leis convergentes sobre o mesmo assunto e afins, de tal modo que a compilação sistemática venha a se tornar um só conjunto

de normas. Se o Estado Novo não chegou a reconstruir, a seu modo, o código, ele se empenhou para tanto pelas leis orgânicas.

A redemocratização põe na Constituição de 1946 a incumbência da União para elaborar a LDBEN. A retomada de um plano decorre da sanção da Lei 4024/61 que, no art. 92, incumbe o agora Conselho Federal de Educação, dos procedimentos voltados à feitura do Plano Nacional de Educação mediante o estabelecimento de metas e fundos para cada nível de ensino.

Elaborado em 1962, o Plano Nacional seria referido a cada fundo e com execução prevista dentro de um prazo determinado. As verbas seriam vinculadas a planos específicos contendo metas quantitativas e qualitativas. Segundo Celso Kelly (1963), o plano se encaixa na “ciência da administração de que os serviços de interesse público devem resultar obrigatoriamente de planificações” (p.11). Ainda segundo Kelly

coube a Anísio Teixeira articular, num só documento, as metas quantitativas e qualitativas, as normas reguladoras da distribuição dos fundos nacionais do ensino primário e do ensino médio e as razões que impediam a formulação quanto ao ensino superior. (p.11)

Com otimismo e esperança, assim termina a introdução de Celso Kelly ao texto do Plano Nacional de Educação de 1962:

Planificação ampla, segura, com base financeira e econômica, substituirá o velho regime de soluções parciais e descoordenadas. Passo gigantesco no sentido da produtividade. (p.11-2)

Os recursos existentes e vinculados, entretanto, eram insuficientes para se atingir as metas propostas, além disso, o contexto político dos anos 60, que conduziu o país ao golpe de 1964, alterou os rumos anteriormente estabelecidos (Nascimento et al., 1987).

A COPLED (Comissão de Planejamento da Educação), organizada pelo governo federal, desenvolveria e detalharia o PNE com relação às metas a serem atingidas. A seguir, fez-se um detalhamento de normas com relação à aplicação dos recursos dos Fundos instituídos pela LDB. O Conselho Federal de Educação confiava que, já em 1963, o Ministério da Educação viesse a aprovar o orçamento de acordo com as orientações do PNE, o que acabou não ocorrendo. (p.19)

A situação pós-64 decidiu-se por um planejamento econômico de corte tecnocrático e voltado para a acumulação de tal modo que a área social tornou-se residual nas prioridades governamentais. A análise mais detalhada dos planos educacionais do regime militar até 1974 pode ser encontrada em Bahia Horta (1982).

A existência dos mais diferentes Planos de Desenvolvimento, ainda que contemplando a educação, dado seu viés economicista, apresentará até 1972 “metas inferiores àquelas determinadas pelo Conselho Federal de Educação, em 1961” (Horta, 1997. p.169).

O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) não aceita o setor social como simples consequência da política econômica reinante e aponta para uma política de caráter social que seja integrada e integradora, uma vez reconhecida sua dignidade própria. A partir daí, tanto os planos nacionais como os setoriais, compreendidos também os de Educação e Cultura, passam a adotar uma linguagem sociorredistributiva em que a democracia é, antes de tudo, a melhoria dos padrões de vida sobretudo dos mais pobres. Por outro lado, essa democracia contaria com a presença da sociedade sob a forma de planejamento participativo voltado para programas compensatórios.

Lentamente vai havendo um deslocamento da noção de plano para a ênfase em programas, ao mesmo tempo em que vão crescendo os questionamentos ao modelo geral existente e que, segundo Horta (1997), colocaram em causa

o autoritarismo presente no modelo de planejamento tecnocrático implantado no Brasil pelo regime militar e a inviabilidade de sua manutenção em um regime democrático. (p.201)

Pode-se deduzir que, apesar da força, apesar dos discursos, não se pode falar em sucesso, uma vez que, além do modelo concentrador de renda, há que se considerar a já tradicional descontinuidade administrativa. A educação parece reafirmar suas lacunas na expressão concreta do choque entre os “valores proclamados” e os “valores reais”, ou melhor, (des)valores. Como diz Gusso (1993),

Ao contrário da concepção preconizada nas sugestões de Anísio Teixeira, estes novos planos correspondem a uma “verticalização” do processamento das políticas. Explícita a articulação da matriz de políticas públicas educacionais ao projeto global de desenvolvimento nacional, essas políticas se inscreviam e se articulavam em programas governamentais mais amplos, determinados pelas estratégias de desenvolvimento adotadas pelo regime burocrático-autoritário. (p.4)

Similar é a conclusão de Azanha (1998) ao retomar sinteticamente o pensamento de Roberto Moreira quando reafirma que

essa sucessão de planos elaborados, parcialmente executados, revistos e abandonados reflete não apenas os males gerais da administração pública brasileira, como também o fato de que na educação, pela razão de ela nunca ter sido realmente prioritária para os governos, as coordenadas da ação governamental no setor ficavam bloqueadas [...] (p.113)

Embora tenham sido elaborados vários programas durante a transição no governo Sarney, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República não teve melhor sorte do que os que lhe antecederam.

A redemocratização de 1988, com o arremate do Estado democrático de Direito trazido pela Constituição Federal, abre novas perspectivas para o país. Com um capítulo próprio e bastante alentado de educação, esta se vê ampliada com novos direitos, como o direito público subjetivo da educação fundamental,

a gratuidade em todos os níveis nas escolas públicas, a vinculação orçamentária, as diretrizes e bases e o Plano Nacional de Educação.

Juntamente com as discussões em torno de projetos da LDBEN, o Brasil passou a discutir o Plano Decenal de Educação para Todos, em decorrência da sua participação na Conferência de Jomtien (1990) sob os auspícios da UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, como um dos nove países mais populosos do mundo. A Conferência de Nova Delhi (1993), na qual foram apresentados os planos, mobilizou os educadores de todo o Brasil. Como diz Gusso (1993), o país lançou

Internamente, [...] uma agenda de propostas estratégicas de desenvolvimento educacional a debate, num espaço social ampliado, que se iniciou com a Semana Nacional de Educação para Todos (junho de 1993) com as administrações estaduais e locais e com várias entidades representativas da sociedade civil e que se espalhou pelos mais diversos segmentos desta última nos meses seguintes. (p.13)

O Plano Decenal elaborado na Conferência Nacional de Educação para Todos, reafirmando o direito que toda pessoa tem à educação e selado em solenes compromissos pautados em metas consensuais dentro de uma agenda mínima é um plano “político porque é pedagógico, antes do que administrativo” (p.14).

Com efeito, sem apelar para reformas globalizantes e apriorísticas, o Plano concretamente se propõe a realizar uma mudança em profundidade no sistema educativo, especialmente quando coloca primazia nas novas concepções de educação básica de boa qualidade para todos e deixa de preestabelecer as formas que ela assumira. (Gusso, 1993. p.14)

O governo que saiu vitorioso das eleições de 1994 tomou posição em face dos projetos de LDBEN em tramitação, optando pelo texto do Senado. Este, afinal, saiu vitorioso. O texto vencido, por sua vez, fora fruto de intensa participação de entidades educacionais. A associação entre a derrota e o desgaste do governo eleito junto a essas entidades, por conta do pronunciado controle dos gastos públicos, trará uma luz para se entender melhor a existência de dois projetos de Plano Nacional de Educação. Além disso, o mesmo governo quis dar a aspectos do Plano Decenal contornos adequados a políticas mais amplas que o norteiam. Desse modo, a Emenda Constitucional 14/96 instaura a subvinculação das receitas para a educação a fim de descentralizar e redistribuir os recursos da educação implicando a assinalação mandatória de competência para os entes federativos. Essa emenda foi regulamentada pela Lei 9424/96 e aprovada logo após a sanção da Lei 9394/96 (LDBEN). Esta última obriga, no seu art. 87, § 1º, à União encaminhar, no prazo de um ano, “com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos”, o Plano Nacional de Educação, buscando satisfazer o art. 214 e o art. 21, cap. IX da Constituição Federal.

O Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas — INEP —, buscou montar o plano. As entidades educacionais,

mediante a realização de dois Congressos Nacionais de Educação — CONED — consecutivos, em Belo Horizonte, em 1996 e 1997, também planejaram a montagem de sua proposta. Ambos os projetos ficaram prontos, após variadas consultas, e foram encaminhados ao Congresso Nacional. A rigor, a proposta do CONED foi a primeira a ser protocolada e a proposta do Executivo só foi encaminhada no início de 1998. Com isto a proposta do CONED ganha *status* de proposta dirigente. Ambas estão no Congresso Nacional, incumbido pela Constituição de levar a cabo sua definição final.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PROPOSTA DO EXECUTIVO

O Plano Nacional de Educação — PNE —, apresentado pelo Executivo, é o anteprojeto oficial “cuja proposta deve ser debatida pelo Congresso Nacional, com audiência das representações organizadas da sociedade civil, a quem caberá aprovar ou modificar as diretrizes e metas ora apresentadas” (Brasil, 1998. p.5). Essas metas, segundo o texto, são objetivas, mensuráveis e viáveis. Ao Congresso cabe “ampliar o debate” e constituir-se no “legítimo estuário das propostas e manifestações das diferentes correntes de opinião” (idem, p.5). O texto apresenta os fundamentos legais do PNE.

Ao definir para Estados e Municípios “importante parcela de responsabilidade pela execução do PNE” (p.5), o texto repõe a proposta federalista dada pela LDBEN e pela Emenda 14/96. E, além de ser convocada pelo Congresso na fase de discussões parlamentares, “caberá à sociedade cobrar das autoridades constituídas a sua implementação” (p.5).

O texto em foco acentua o recuo da União como agente direto de uma ação sistemática no âmbito dos recursos e da execução. O Plano consolida a busca da racionalização e otimização dos recursos existentes dentro de discretas propostas de ampliação, baseadas num aumento do Produto Interno Bruto — PIB — para 6,5%, aí incluídos recursos dispendidos pelo setor privado. Responsabilizando-se pela consolidação das estatísticas (no que o Plano é pródigo, diversificado e atualizado), das informações estratégicas, a União deve acompanhar as metas e diretrizes por meio do Sistema Nacional de Avaliação, de acordo com o art. 4º do anteprojeto de lei. Com efeito, ao assumir a responsabilidade pela apresentação do plano, tal como o estipula o art. 214 da Constituição, o papel da União é assim definido:

De fato, o Plano Nacional de Educação, hierarquizando prioridades nacionais e comprometendo as diferentes esferas de governo com seus objetivos, deve expressar compromissos assumidos por todas as instâncias do Poder Público — União, Estados e Municípios — sem o que não poderá cumprir sua função primordial de atuar como elemento coordenador e articulador do conjunto das políticas voltadas para a educação nacional. (p. 15)

Quando necessário, a União pode dispender recursos extras, mas o eixo do Plano obedece a uma estratégia administrativa de tal sorte que as responsabilidades diminuam muito.

Por outro lado, e complementarmente, diz o texto do Executivo:

Não pode uma sociedade democrática e participativa acomodar-se a uma visão paternalista do Estado do qual se espera a resolução de todos os seus problemas. (p.32)

Nesse sentido, o Executivo retoma do Plano Decenal que o Plano é para todos, mas é também de todos, querendo significar com isso o desenvolvimento associado do Estado, da sociedade e da família.

As metas relativas ao financiamento e à gestão, por serem cruciais dentro de um plano, merecem um destaque à parte. A elevação, na década, de recursos aplicados em educação para 6,5% do PIB inclui o setor privado. O plano explicita a necessidade de criação de “mecanismos que viabilizem, imediatamente, o cumprimento do § 5º do art. 69 da LDB”. Como se sabe, o artigo impõe, a cada dez dias, o desembolso de 1/3 dos recursos vinculados para o órgão encarregado da educação pública. Chama a atenção tanto para os mecanismos sociais gestores dos recursos quanto para a necessidade de “mobilizar os Tribunais de Contas, a Procuradoria da União, os sindicatos e a população em geral” (p.79) para fiscalizarem a correta aplicação dos recursos.

Além disso, estabelece, para os municípios, a aplicação dos “10% dos recursos vinculados à educação não reservados” em educação infantil. E a mesma percentagem, no caso dos estados, para o ensino médio. Para a educação de jovens e adultos, o Plano estabelece a aplicação dos 15% destinados ao ensino fundamental não incluídos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, “mas provenientes de impostos e contribuições sociais locais” (p.79).

A rigor, o que se vê, é um reordenamento mais específico dos recursos já existentes sem adição de novas entradas.

Dentro desse tom que se poderia denominar de realismo conservador, à União cabe a assinalação das diretrizes pedagógico-curriculares, a avaliação do livro didático, a assistência técnica, o sistema de informações e estatísticas e o sistema nacional de avaliação.

Na tabela 1 pode ser verificado o quantitativo das metas e a respectiva responsabilidade perante os níveis, etapas e modalidades de educação escolar.

As metas dos diferentes níveis e etapas do ensino foram assinaladas com asteriscos. Um asterisco significa que tal meta fica sob iniciativa da União. Dois asteriscos significam o regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e organizações não-governamentais.

TABELA 1
Atribuição de metas aos entes federativos
Plano Nacional de Educação, Proposta do MEC

Metas Relativas aos Níveis e Etapas do Ensino	Atribuição		
	União*	Regime de Colaboração entre União, Estado, Município e ONGs**	Não Especificado
Educação	1	2	17
Infantil	1	3	13
Educação Fundamental	2	11	14
Ensino Médio	2	2	16
Ensino Superior	9	13	3
Educação Jovens e Adultos	3	4	13
Educação Profissionalizante	3	5	8
Educação Especial	—	15	11
Educação Indígena	2	11	6
Magistério	1	6	8
Educação a Distância	3	10	13
Financiamento e Gestão	6	5	11
Total	33	84	133
%	13,2	33,6	53,2

Fonte: Brasil, MEC/INEP — Plano Nacional de Educação, Proposta do Executivo ao Congresso Nacional, 1998.

Há um repasse de responsabilidades da União para os Estados e para os Municípios. Esse fato já havia sido assinalado por Saviani (1997), quando das primeiras elaborações do Plano oficial:

A proposta de Plano enuncia 167 metas das quais 59 (35,9%) estão marcadas com um asterisco implicando, pois, a colaboração da União e apenas 16 (9,5%) são assinaladas com 2 asteriscos dependendo, portanto da iniciativa da União. Vê-se, assim, que 90,5% das metas são de responsabilidade exclusiva (54,6%) ou prioritária (35,9%) dos Estados e Municípios ou da iniciativa privada e setores não-governamentais. (p.9)

A proposta final, agora com a inversão dos asteriscos (um para iniciativa da União e dois para o regime de colaboração) daria o seguinte quadro: para 250 metas, 13,2% ficam com a União e 33,6% com o regime de colaboração com os Estados e Municípios. Já a convocação geral fica com 53,2%. Nesse caso, a família é convocada a dar sua contribuição na execução do Plano, tanto quanto as organizações não-governamentais.

A valorização das organizações não-governamentais não pode e não deve ser interpretada como tentativa do Estado de se desresponsabilizar pelo financiamento da educação, inclusive porque a grande maioria dessas organizações utiliza recursos públicos. (p.17)

Também é lembrada a iniciativa privada na educação que deve ser considerada uma opção, cabendo ao poder público avaliar os serviços prestados e velar pelo cumprimento das leis “dentro dos marcos gerais de uma política de defesa dos direitos do consumidor” (p.17).

Mas o eixo do Plano é uma consagração e um detalhamento do modelo já existente no Plano de Valorização da Lei n. 9424/96, em que Estados e Municípios são os seus principais agentes executores. Conseqüentemente, o conjunto do Plano aponta para uma focalização prioritária no ensino fundamental sobretudo quando ofertado para as populações de baixa renda.

Isso não quer dizer que não haja outras prioridades. Ao contrário, são listadas dezenove prioridades na exposição de motivos, as quais merecerão diretrizes e metas em onze núcleos: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação tecnológica e formação profissional, educação superior, educação especial, educação indígena, formação de professores e valorização do magistério, educação a distância e tecnologias educacionais, financiamento e gestão. Contudo, os destaques explícitos ficam por conta da oferta do ensino fundamental aos alunos na idade própria, da educação fundamental para os que não a lograram em idade própria e de ampliação do acesso à educação infantil e ao ensino médio.

A formação de professores é uma prioridade e uma meta que contempla os objetivos nos níveis educacionais como condição de realização desses. Nesse prisma entram também a utilização das novas tecnologias, a gestão e o financiamento dos sistemas.

Quanto às metas particularmente assumidas pela União cabem as seguintes iniciativas (o que não quer dizer assunção de recursos): ampliar o ensino fundamental obrigatório a partir dos seis anos (meta 20 do ensino fundamental); assegurar que a metade da população com quinze anos ou mais que não teve acesso ao ensino fundamental tenha essa oferta garantida (meta 2 da educação de jovens e adultos); criar um fundo para o ensino superior **equivalente** a 75% dos recursos da União vinculados à educação (meta 3 do ensino superior); criar um sistema de financiamento do setor público que se baseie no número de estudantes atendidos (meta 5 do ensino superior); **fortalecer o setor público** como condição do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país.

Em síntese, a proposta do Executivo avança em metas e objetivos cuja realização faria com que a organização da educação nacional se aproximasse mais dos princípios e finalidades da LDB. Contudo, um realismo político conservador quanto aos recursos financeiros impede a superação de seu caráter vago. Nesse sentido, a proposta se apóia na redistribuição dos recursos

vinculados, apostando na colaboração da sociedade e na atuação dos Estados e Municípios dentro de seus espaços de atribuições e de seus montantes consignados. Com isso acentua-se o papel coordenador da União e o papel executor de Estados e Municípios. Com a vagueza para investimentos futuros e realismo quanto aos recursos existentes, a proposta oficial afirma compromissos mas não necessariamente se compromete com eles, o que põe em questão a definição de plano. Cabe ao Congresso Nacional, dentro dos limites e possibilidades de suas competências constitucionais estabelecidas, no âmbito dos recursos e do federalismo — como diz a apresentação da proposta do executivo — aprovar ou modificar as diretrizes e metas ora apresentadas.

O lugar em que o executivo semeia é um campo delimitado por circunstâncias dadas e por isso seu horizonte é muito mais o de normas programáticas do que o de um plano propriamente dito.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PROPOSTA DO CONED

O Plano Nacional de Educação, proposto pelo Congresso Nacional de Educação — CONED — (1997), pretende resgatar

o método democrático de construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB — da Câmara Federal, derrotado e substituído pela autoritária LDB — Lei 9394/96. (p.IX)

Além disso, a proposta do CONED quer, “na medida do possível, recuperar seu conteúdo [...]” (p.IX). Este Plano se compromete, com “propostas alternativas ao modelo vigente” (p.IX), seja pela participação, seja pela oposição à “política de desobrigação do Estado com a educação pública, gratuita e de qualidade [...]” (p.IX). Esta alternativa tem “como horizonte a democracia e a inclusão social” (p.X).

Esse é o tom do texto.

Todo texto é expressão simbólica de uma relação entre forças “reais” em enfrentamento. Nesse sentido, também é uma construção retórica que visa o convencimento do interlocutor virtual para seu campo de ação.

Se, no espaço das trocas simbólicas, a relação entre os textos configura um campo de confronto, de luta ideológica, há aqueles que se erigem como textos-padrões, referências hegemônicas de poder. Hegemonia, no entanto, não significa exclusividade absoluta. Logo, o padrão — embora hegemônico — pode ter constantemente sua legitimidade posta em questão por outras expressões simbólicas que conformam visões de mundo diferentes, por vezes opostas e que elaboram estratégias textuais próprias.

Nesse sentido é que podemos afirmar que, de forma mais ou menos explícita, todo o texto responde ao outro, pressupõe um outro diante do qual se configura como réplica.

Nessa linha de réplica, o texto do CONED é uma estruturação cuja identidade é dada pela oposição entre a denunciada mesmice da política governamental que visa “manter o *status quo*” e a alteridade “**deste Plano**” cujo “método e conteúdo refletem o caráter coletivo e democrático de sua elaboração [...] implementação e avaliação” (p.1).

O anúncio de um plano que quer recuperar aspectos da LDB vencida é, pelo texto, uma denúncia das políticas governamentais que aceitam “o processo em curso como inexorável, frente ao qual só resta render-se [...]” (p.1). Essas políticas se curvam ao mercado, obedientes a políticas próprias do neoliberalismo, são socialmente excludentes e obrigam o Estado, como garantidor de direitos sociais, a bater-se em retirada.

Por isso o texto, ao se utilizar da expressão **deste Plano**, em destaque, se auto-referencia ao mesmo tempo em que marca a sua distinção com relação ao texto do governo.

A visão de democracia que permeou a elaboração deste Plano Nacional de Educação fez jus à idéia de que tal iniciativa não poderia restringir-se ao Executivo ou ao Parlamento [...] (p.2)

Como porta-voz de um “processo de discussão aberta entre vários atores sociais [...]” (p.2) este Plano vai

no sentido oposto [...] adotado pela administração federal [que] mostra uma visão restrita de democracia através da qual o governo, porque eleito, se arvora em representante exclusivo da sociedade. (p.3)

E em outro trecho diz o texto: “Dispostos a não mais aceitar situações semelhantes, esses setores das sociedades civil e política elaboraram, democraticamente, o seu Plano Nacional de Educação [...]” (p.X).

Na denúncia da degradação social, sempre existente e agora aprofundada pela obediência “à matriz definida pelo Banco Mundial” (p.4), esta proposta se anuncia como detentora de maior igualdade e justiça porque associa a democracia participativa à representativa e a uma política agressiva de inclusão social.

Voltando-se para a política educacional como tal, os objetos de denúncia e crítica são a LDB, a Lei do Fundo, a Emenda 14/96 que no “seu conjunto representam um grande retrocesso” (p.6) já que excluem dos recursos sub-vinculados a educação infantil, a educação de jovens adultos e a educação especial. No caso da educação superior “fica caracterizada a opção clara do governo pelo desmantelamento da educação superior pública, via privatização e atrelamento às necessidades mercadológicas” (p.10).

O texto, como o da proposta oficial, vem sempre acompanhado de tabelas e quadros com base em dados e estatísticas oficiais. Enquanto o texto da proposta oficial se utiliza dos mesmos quadros e tabelas para afirmar o que se fez, este texto denuncia o quanto não se fez e se poderia fazer.

Quanto à formação de docentes e o corpo de professores em exercício, o texto tece duras críticas à “penúria salarial e desqualificação profissional” (p.16).

Voltando-se para os aspectos organizacionais da Federação, o texto denuncia a perda do “Sistema Nacional de Educação” proposto pela LDB da Câmara “que deveria articular os diferentes níveis e modalidades de ensino [...] buscando garantir, assim, um padrão unitário de qualidade para a educação nacional” (p.17).

Segundo o texto do CONED, a política governamental deficitária com relação à educação “tem suas raízes no **não cumprimento**” (p.18) dos preceitos fundamentais contidos na Constituição Federal de 1988.

Por isso “**neste PNE** defende-se a instituição de um Sistema Nacional de Educação [...]” (p.20) cujas diretrizes (p.23) repõem a LDB da Câmara e cujas metas são a revogação imediata de “toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira” (p.23) como as Leis 9192/95, 9131/95, 9394/96, Emenda Constitucional 14/96, Lei 9424/96, Decreto 2208/97 entre outros. Reinstitei o Fórum Nacional de Educação, redefine o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos de Educação dos Estados e dos Municípios. Com estas redefinições e reinstituições engendrar-se-ia uma “gestão democrática da educação [...] colocando-a na luta pela construção de um Estado democrático” (p.24).

O texto do CONED é bem mais longo que o do governo. Este último, mais sucinto, lança suas tabelas ao final, enquanto o texto do CONED vai sendo permeado por elas. Seu texto é mais detalhado e quando passa do diagnóstico para as metas e diretrizes ele é mais enfático e incisivo quanto ao seu alcance.

Assim, tendo como suporte uma outra forma de organizar tanto a educação nacional quanto os recursos, estabelecem-se as metas quantitativas de cada nível e modalidade de ensino. O caráter qualitativo está dado nas diretrizes tomando como base os dispositivos constitucionais.

O texto do CONED propõe 127 metas nos mais diferentes níveis, etapas e modalidades da educação escolar, incluindo-se também metas relativas à Organização da Educação Nacional (quatro) e à Gestão Democrática (quatorze); contém oito metas para o atendimento do setor público à população escolarizável.

Cumpra assinalar algumas dessas metas: das doze metas da educação infantil, destaque-se a que propõe, em dez anos, 100% da faixa etária de crianças de

quatro a seis anos na pré-escola e, no mesmo tempo, 50% das crianças de 0 a 3 anos nas creches.

Das seis para a educação fundamental, destaque-se a que amplia, no prazo de dez anos, a jornada escolar diária de modo a se efetivar a escola de período integral.

Das dezesseis metas para a educação de jovens e adultos, fica o destaque para a que inclui tal educação nas formas de financiamento da educação fundamental e para a que propõe, em cinco anos, a oferta, em todas as escolas públicas, de cursos de suplência a fim de que 50% da população de quatorze a 35 anos conclua os quatro anos do ensino fundamental.

Das nove metas para o ensino médio, além de uma política de expansão, da garantia de recursos financeiros com custo aluno/ano de 1 mil reais, propõe, no prazo de dez anos, a universalização da demanda na faixa escolar etária apropriada.

Das nove metas para o ensino profissional, além da redefinição do Sistema S (conjunto formado pelo Senai, Senac, Sesi e Senar), coloca-se a definição de outra proposta de educação profissional, “vinculada ao ensino regular, não dualista” (p.58), com discussão ampla e posterior estabelecimento de metas e prazos.

Das quinze metas para o ensino superior, está a que retoma 0,9% do PIB para a pesquisa, a que define, em dez anos, a sua expansão para 40% da população na faixa etária de dezoito a 24 anos, e a que garante a “representação paritária entre docentes, discentes e funcionários nos órgãos decisórios [...]” (p.62) sendo que, em dez anos, os recursos do PIB que lhe são destinados cresceriam, passando de 1,2 para 2,7%.

Das 28 metas para a formação dos profissionais da educação de todos os níveis e modalidades, destaque-se a implantação, em um ano, de planos de carreira e de formação para todos os níveis e modalidades, com garantia de recursos.

O financiamento para essas metas e diretrizes significa o aumento, em dez anos, dos gastos públicos com educação “até cerca de 10% do PIB” (p.43). O meio para tal seria a tributação progressiva pelos impostos sobre as grandes fortunas, impostos sobre herança, salário-creche, combate à renúncia fiscal e à sonegação, maiores dotações para o Fundo de Participação dos Estados — FPE —, e Fundo de Participação dos Municípios — FPM — e a ampliação dos programas de renda mínima. O custo aluno/qualidade da educação básica seria de 25 a 30% da renda *per capita* e o do ensino superior de 60% da renda *per capita*.

Por sua vez, além da administração racional dos recursos existentes e futuros, o Plano supõe a redefinição da distribuição da renda tendo como suporte o crescimento e o desenvolvimento do país (cf. p.28-9 e 42-3).

CONCLUSÕES

O texto do CONED opera com convicções cujo quadro maior supõe uma mudança política, que se faria acompanhar de uma mudança legal. A mudança política possibilitaria, simultaneamente, a desoficialização da atual proposta do executivo e a oficialização de uma proposta que ainda não é oficial. A mudança política suposta contém dentro de si a substituição das autoridades hoje existentes e hegemônicas por outras de cujas ações resultarão alterações maiores nas esferas do sistema social e jurídico. Dessas ações gerar-se-iam resultados mais benéficos, mais valiosos e mais progressistas para todos do que os existentes, apoiados que estão no atual "bloco de poder".

O referido texto é um discurso que anuncia um outro "bloco de poder", resultado de uma mudança "dentro da ordem" democrática e "contra a ordem" socioeconômica. A consolidação de um ordenamento jurídico que legitime a mudança (outro poder) e as mudanças educacionais é proposta dentro dos marcos da democracia representativa associada à democracia participativa.

No fundo, esta é a polêmica nuclear entre ambos os textos. No texto oficial, a democracia representativa é "o estuário das propostas [...]" e ao Congresso cabe "aprovar ou modificar as diretrizes e metas" (p.5), cabendo "à sociedade cobrar das autoridades constituídas a sua implementação" (p.5). No texto do CONED a restrição do Plano ao Executivo e ao Legislativo "é uma postura autocrática adotada pela administração federal [...]" e que revela "uma visão restrita de democracia" (p.2-3).

A proposta governamental, de fato, opera com o existente, ampliando-o dentro de uma perspectiva conservadora. O texto trabalha com uma desejabilidade de ampliação à qual ele mesmo se opõe parecendo estar se perguntando sobre as fontes empíricas de financiamento.

O plano guia uma ação já em curso cujos contornos estão construídos.

A proposta do CONED, crítica enfática do existente, opera com uma redefinição do campo. Sendo oposição ao governo, ela propõe marcas de atuação concreta cuja suposição básica é a busca vitoriosa do poder. Incisivo nas metas, sua consecução implica o reordenamento da estrutura social no Brasil.

Em tempos de importantes eleições à frente, o marco decisivo será a nova correlação de forças políticas dada pelas urnas. De todo o modo, os textos postos antecipam a estruturação de um debate já visto quando da tramitação

da LDB. Os contornos mais específicos serão detalhados pela presença das forças sociais e pelo perfil do Congresso a ser eleito junto com os cargos executivos mais importantes do país.

Ainda que se transformem em leis — como é o caso do que vem disposto no artigo 214 da Constituição — os textos revelam projetos de ação cuja passagem para a execução demanda uma decisão explícita nesse sentido. Essa decisão, no entanto, é política, o que a deixa na dependência da posição hierárquica que a educação escolar universalizada ocupa no jogo entre as forças políticas e as forças sociais como meio de democratização e de cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: ABE, 1936.

AZANHA, J. M. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para a reflexão. In: BARROS, R. S. et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p.102-26.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Acordo nacional*. Brasília: MEC, 1994.

_____. *Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (Leis n. 9131, 9192, 9394, 9424; Decretos n.2026, 2207, 2208, 2264 e Emenda Constitucional n.14). Brasília: MEC, 1997.

_____. *Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação*. Brasília: MEC/SEF, 1994.

_____. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília: INEP, 1998.

_____. Ministério da Educação e Saúde. Plano Nacional de Educação. In: *CONSELHO Nacional de Educação: Sessões da 1ª Reunião de 1937*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v.1, p.902-83.

_____. Governo. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 17.ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1997.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte: APUBH, 1997.

DALAND, R. *Estratégia e estilo de planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

- EM ABERTO. Brasília: INEP, n.59, jul.-set., 1994.
- GUSSO, D. Plano Decenal de Educação para todos: para uma nova matriz de políticas públicas de educação. *Em Aberto*, Brasília, n.59, p.3-23, jul.-set., 1993.
- HORTA, J. S. B. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez; Associados, 1982.
- _____. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Pioneira, 1997. p.137-206.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- KELLY, C. Notícia histórica. In: BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: MEC, 1963.
- LAFER, B.M. (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- NASCIMENTO, J. F. et al. Reflexões a respeito de um Plano Nacional de Educação. *Educação Brasileira*, Brasília: CRUB, n. 19, p.15-32, 1987.
- ROUANET, P. S. *As razões do iluminismo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.
- SAVIANI, D. *A Organização da educação nacional na LDB: implicações para o Plano Nacional de Educação*. 1997. (mimeo) [Trabalho apresentado no 2º CONED, Belo Horizonte.]