

Capítulo 20

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011-2020: UM ESBOÇO

JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE¹

Introdução

O presente texto procura fazer uma breve e geral avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE), fixado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, cuja vigência encerra-se em 2010. Pretende, também, apresentar um esboço para o novo PNE, que vigorará no decênio 2011-2020, conforme estabelece o art. 214 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, nos seguintes termos:

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:

- 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.

Assim, o presente artigo concentra-se em uma proposta de “metas estruturantes”, que vêm a ser uma versão atual e sintética, de validade nacional, das mais de duzentas metas do PNE 2001-2010. Essas metas estruturantes deverão ser traduzidas, nos Planos de Educação da União, dos Estados e de seus Municípios, em estratégias e ações, segundo decisão dos

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal.

atores de cada sistema e rede, partindo dos diagnósticos elaborados em regime de cooperação, que contemplem direitos, deveres, demandas, recursos e prazos.

Espero com este esboço, ainda que redigido antes da apresentação do projeto de lei pelo Executivo, poder contribuir para sua discussão no Congresso e seu eventual aperfeiçoamento.

1 O que aprendemos do PNE 2001-2010

Não se pode negar que, diante das tentativas abortadas que, desde 1962, o antecederam, o PNE-2001-2010, fixado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tenha representado algum avanço. Passados dez anos, porém, considero-o mais uma fotografia da educação escolar e dos desejos dos educadores do que um plano propriamente dito.

Para uma política educacional constituir um plano, são necessárias pelo menos três condições: visão de totalidade; participação dos atores nas decisões e na implementação das ações; e cientificidade no diagnóstico e nas estratégias. A forma como o PNE foi redigido, o modo como ensaiou passar à ação e, finalmente, terminou “morrendo na praia” mostra que ele não preencheu nenhuma dessas condições.

Em razão da estrutura federativa e da autonomia dos Estados e Municípios, bem como da concorrência das redes privadas, os objetivos e metas aprovados no âmbito da União não tiveram força de se desdobrar em estratégias e ações nas redes e nas escolas. Se o texto do PNE podia se ater a um diagnóstico geral, para demarcar possíveis avanços, os planos estaduais e municipais tinham que ter feito o diagnóstico concreto, localizando as carências quantitativas e qualitativas, para lhes dar respostas programáticas. Como não o fizeram – salvo algumas exceções de minicensos, que chamaria de “heróicos”, pelas dificuldades que enfrentaram e pelo aproveitamento mínimo de seus dados –, os poucos Planos Estaduais e os mil e tantos Planos Municipais se converteram em declarações de intenções, o mais das vezes inúteis, que não eram levadas em conta nem mesmo nas respectivas leis orçamentárias. Daí porque foi necessário, no meio do caminho, elaborar um Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e milhares de Planos Articulados (PAR) – políticas de governo substituindo políticas de Estado.

A maior lição que devemos tirar dessa experiência é a necessidade de se criar uma estratégia de articulação do PNE – política de Estado a médio prazo – com os planos subnacionais decenais e, principalmente, com os planos plurianuais de investimentos e as leis

orçamentárias anuais, que determinam e viabilizam as ações. Outra lição importante, que já é do senso comum: não se faz plano com duzentas metas. Há uma imperiosa necessidade de concentrar o PNE em poucas metas estruturantes e estratégias detalhadas em nível federal, para daí passar – nos planos estaduais e municipais – a ações concretas no âmbito de cada sistema e rede. Finalmente, é preciso ter clareza quanto ao papel da rede privada na atual conjuntura da educação escolar: ela não pode vicejar no rastro da ausência ou do fracasso das escolas públicas. Sua existência deve se fundar mais na opção das famílias ou na escolha dos estudantes do que na procura de ganhos de capital financeiro. Essa não é uma questão trivial. Precisa ser enfrentada politicamente e cientificamente.

Parece que as autoridades educacionais já puseram em prática muitos dos ensinamentos do fracasso do PNE-2001-2010. A visão de totalidade e a participação dos atores foram contempladas na realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), tanto por sua temática geral – Sistema Nacional Articulado de Educação – quanto pelo percurso de discussões da etapa municipal à estadual e à nacional, que culminou na discussão de seis eixos de política educacional em Brasília, recentemente.

Mas essa visão e essa prática participativa precisam informar a próxima e decisiva fase da elaboração do PNE, que acontece do envio da proposta pelo MEC ao Congresso Nacional até a sanção da Lei Federal pelo presidente da República. A tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal carece de um tratamento científico de base, a ser inoculado no desdobramento subsequente, representado pela elaboração e execução dos Planos de Educação da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

2 A estrutura do novo PNE e do projeto de lei que o instituirá

O presente esboço propõe a seguinte estrutura para o PNE:

- a) uma fundamentação com princípios constitucionais e legais, posicionamento político e resumo de objetivos, consubstanciada na Mensagem do Executivo – que, evidentemente, não cabe neste artigo;
- b) o texto da lei, com a definição e princípios do Plano; as metas estruturantes; o plano estratégico de desenvolvimento e avaliação destas metas pelos sistemas de ensino; e os prazos para elaboração dos Planos de Estratégias e Ações da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios;
- c) três anexos: um diagnóstico geral, que contenha o histórico da educação escolar brasileira e seu estado atual, incluindo os desafios e recursos públicos previstos; um texto doutrinário, contendo as bases constitucionais e legais do plano, inclusive as propostas de emenda constitucional ou de projetos de lei federal a serem empreendidas; um documento operacional.

3 Metas estruturantes

Como assinaléi anteriormente, apresento neste capítulo a “substância do PNE”, que deve estar constituída pelas seguintes 25 metas estruturantes, que formulo e comento, quando necessário, para melhor compreensão.

- 3.1 Universalizar, até 2016, a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, garantindo matrícula para todas as crianças e adolescentes, de 4 a 17 anos de idade. A universalização deve ser imediata, para toda a coorte de 6 a 14 anos, e progressivamente alcançada para as faixas de 4 a 5 e de 15 a 17 anos. Em 2014, deverá alcançar todos os residentes nas zonas urbanas.

Esta meta tenta assimilar ao texto do PNE o avanço do ensino obrigatório instituído pela EC nº 59, de 2009, dando o prazo até 2014 para a universalização da matrícula das crianças e adolescentes de 4 a 17anos residentes em zonas urbanas e o de 2016 para os moradores de zonas rurais.

- 3.2 Alcançar, em 2015, o atendimento em creches para 40% das crianças de até 3 anos e, em 2020, para 60% delas, respeitando a demanda ativa em cada localidade e garantindo a gratuidade para dois terços dos matriculados.

Supondo a responsabilidade do DF e dos Municípios pela oferta de creches gratuitas, a meta considera a atual cobertura – inferior a 20% da população em idade própria – e estipula que, no quinto ano de vigência do Plano, pelo menos 40% da demanda total esteja matriculada em creches. Desse total, 66,6% das matrículas deve se concentrar em estabelecimentos gratuitos, públicos ou comunitários, com financiamento parcial do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

- 3.3 Oferecer, até 2013, vagas em escolas públicas e gratuitas de educação básica para 30% dos cidadãos com mais de 18 anos que não concluíram o ensino médio e, até 2016, para 50% desse público, calculado com base no censo demográfico de 2010. Entre 2016 e 2020, oferecer vagas para 80% dos jovens e adultos que demandem escolarização básica.

Sabendo-se que aproximadamente 40 milhões de brasileiros com 18 ou mais anos de idade não concluíram a educação básica, propõe-se a escolarização de 50% deles até 2016 e, daí em diante, por se tratar de demanda refratária, a matrícula de 80% da demanda ativa.

- 3.4 Reduzir o analfabetismo absoluto para 6% em 2013 e 3% em 2016, utilizando-se, além da matrícula massiva nas escolas que ofereçam turmas de educação de jovens e adultos (EJA), os meios de comunicação de massa, incluindo programas nas tevês educativas em horários apropriados para a demanda dessa população.

Aliar a oferta de EJA presencial para os analfabetos absolutos a programas de televisão adaptáveis a situações formais e informais, nas escolas e residências, reduzindo o seu número a menos de 3 milhões de adultos em 2020.

- 3.5 Com base em levantamentos junto a alunos dos anos finais do ensino fundamental nos anos pares, oferecer vagas em cursos profissionais gratuitos de nível médio para 30% da demanda entre 2012 e 2013; 40% entre 2014 e 2016; e 50% de 2017 a 2020.

Isso significa, aproximadamente, o atendimento gratuito pelas redes federal, estaduais e comunitárias a 1 milhão de estudantes em 2012 e 1,5 milhão em 2020, financiados pelo Fundeb, pelo Sistema S e outras fontes de receita.

- 3.6 Garantir, para 40% da demanda até 2012, 60% até 2015 e 80% até 2018, a educação especial inclusiva e o atendimento especializado para os deficientes, em escolas públicas ou comunitárias de educação básica, de acordo com levantamento em todos os Municípios.

Essa meta supõe estratégias do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, em colaboração com redes de escolas comunitárias, de acordo com a etapa a que pertencem os deficientes, com financiamento parcial do Fundeb.

- 3.7 Implantar escolas públicas de jornada integral, da creche ao ensino médio, com aumento da ponderação do valor aluno/ano do Fundeb, na seguinte progressão quanto ao número de matrículas: 15% em 2012; 30% em 2014; 50% em 2016; 65% em 2018; e 80% em 2020.

Entende-se por escola de jornada integral aquela com sete ou mais horas diárias de atividades. A implantação pelo DF, Estados e Municípios se deve fazer por ações derivadas de decisões tomadas pelos conselhos de educação e pelos conselhos escolares.

- 3.8 Com base em levantamentos a cada três anos junto aos estudantes do ensino médio, incluindo a EJA, oferecer vagas gratuitas para cursos de graduação superior plena ou tecnológica para 50% da demanda ativa até 2015 e 70% até 2020, com critérios de acesso que contemplem: a) alcance de base comum de conhecimento; b) ações afirmativas, sociais e raciais; e c) vagas com critérios geográficos e de turno, com o mínimo de um terço delas para o noturno.

Como a demanda ativa por cursos superiores provém de amplo espectro de grupos etários, parece não ter sentido concentrar a oferta para os jovens de 18 a 24 anos. A questão é de inclusão, de lidar com a gratuidade, fazendo subir a proporção de oferta de cursos gratuitos. Atualmente, a proporção de atendimento em cursos de graduação públicos e privados é de 30% e 70%, respectivamente, com grandes variações entre os Estados. O alcance desta meta supõe novas fontes de financiamento para as universidades federais e estaduais, bem como estratégias e ações no âmbito federal e de cada Estado para envolver as instituições privadas na oferta de bolsas de estudo integrais.

- 3.9 Oferecer vagas gratuitas em cursos de pós-graduação *stricto sensu* na proporção de 5% das vagas disponíveis na graduação até 2013, 7% até 2016 e 10% até 2020.

Para 2013, isso significaria entre 120 e 150 mil matrículas em mestrados e doutorados. E, em 2020, cerca de 400 mil. Para o financiamento desses programas, além das verbas de manutenção e desenvolvimento do ensino da União, do Distrito Federal e dos Estados, seriam necessários recursos de outras fontes, a serem fixados na Constituição ou em lei federal.

- 3.10 Garantir vagas gratuitas para formação em nível médio de profissionais da educação, docentes e não docentes, combinando a demanda vocacional detectada no ensino fundamental e médio, incluindo EJA, e a demanda por trabalhadores da educação nas redes públicas e privadas.

O Brasil precisa do ingresso anual de cerca de 80.000 professores nas classes de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, para as quais se admite a formação em nível médio, na modalidade Normal. E precisa também de aproximadamente 50.000 profissionais não docentes nas escolas de educação básica. Esses seriam os valores para a “demanda mínima” de concluintes de cursos normais e profissionais da denominada Área 21 da educação profissional. Essa meta precisa se tornar estratégia no Plano de Educação da União, para balizar as ações dos seus Institutos Federais de Tecnologia, e nos planos dos Estados, para prever suas ações nas escolas que oferecem ensino médio.

- 3.11 Garantir formação continuada em nível superior para 50% dos profissionais da educação formados em nível médio, entre 2012 e 2015, e para 80% deles, até 2020.

Essa meta precisa ser traduzida em estratégias que garantam gratuidade e qualidade aos cursos de Pedagogia e às Licenciaturas de formação de professores – hoje

oferecidos preponderantemente pela rede privada. Quanto aos profissionais não-docentes, depende de ações das Universidades Federais e Estaduais e dos Institutos Federais e Estaduais de Tecnologia.

- 3.12 Oferecer vagas gratuitas de formação inicial em nível superior de profissionais da educação, docentes e não docentes, para 40% da demanda ativa, de 2012 a 2015, e para 70% dela, de 2016 a 2020.

A demanda ativa (ou procura) dessa formação provirá dos concluintes de ensino médio, principalmente da modalidade de EJA e da educação indígena.

- 3.13 Garantir, a cada ano, o ingresso em programas de formação continuada gratuita em nível de pós-graduação, *lato* ou *stricto sensu*, para 10% do contingente de profissionais de educação de cada rede pública de ensino habilitado apenas em nível de graduação.

Atualmente, somam 4 milhões os profissionais da educação das redes públicas de ensino, na educação básica e superior. Desses, 2 milhões já têm certificação de algum curso de pós-graduação. O Distrito Federal e cada Estado, em colaboração com seus Municípios, deveriam prover vagas anuais gratuitas para 10% do respectivo contingente sem alguma pós-graduação, o que implica em oferta decrescente de vagas. A novidade seria o deslocamento da matrícula dos estudantes das redes privadas para as públicas, focando o objeto da pós-graduação na área de atuação dos profissionais e não na oferta do mercado.

- 3.14 Propiciar ganho real do valor do piso salarial nacional dos profissionais do magistério, até atingir, em 2016, o dobro do poder de compra de 2008, garantindo-se – se necessário, por suplementação específica da União – o pagamento de vencimentos iniciais iguais ou superiores ao piso em todas as redes públicas de ensino.

Em 2008, pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, o piso salarial foi fixado em R\$ 950,00 na jornada de quarenta horas semanais, para o professor habilitado em nível médio, na modalidade Normal. Supondo-se uma inflação acumulada de 50% nesses oito anos, o piso teria que atingir R\$1.425,00 para conservar seu poder de compra. Mas, o que o PNE preconiza é a valorização salarial dos professores, do que se depreende a duplicação do valor real do piso. Assim, nenhum Estado ou Município poderia fixar o vencimento inicial de seu magistério abaixo de R\$ 2.850,00. Para o professor habilitado em nível superior, cada Estado ou Município fixaria um percentual de progressão, proporcional à sua arrecadação e a outras

variáveis que constituem a luta sindical. Em outras palavras, a maioria dos professores (hoje habilitada em nível superior) deveria ter assegurada, pelo PNE, uma remuneração acima de R\$ 4.000,00 em 2016 – valor que atualmente percebem os docentes do Distrito Federal.

- 3.15 Implantar, em 2015 ou quando o número de funcionários de escolas públicas profissionalizados atingir 50% do contingente nacional da categoria, o piso salarial profissional a que se refere o art. 206, VIII, da Constituição Federal.

Os atuais “funcionários de escolas” estão se profissionalizando, seja em “formação em serviço”, seja em cursos técnicos e tecnológicos. A meta é que também eles sejam valorizados com um Piso Salarial Profissional Nacional, já previsto na Constituição, mas que depende de lei federal para ter seu valor e condições estabelecidas em todas as redes públicas.

- 3.16 Attingir o investimento de recursos públicos equivalentes a 4,5% do Produto Interno Bruto na educação básica e a 1,5% na educação superior até 2012; 6% na educação básica e 2% na educação superior, até 2016; e 7% na educação básica e 3% na educação superior, até 2020, somando esforços de maior arrecadação de tributos, aumento do percentual de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e vinculação progressiva de receitas de contribuições sociais da União, que terão a função precípua de equilibrar os investimentos federais, estaduais e municipais na proporção de duas partes da União, três dos Estados e duas dos Municípios.

Essa meta é o “calcanhar de Aquiles” da educação escolar brasileira. O País é rico em recursos físicos e tem crescente produção econômica. Do mesmo modo, a demanda por escolarização cresce a cada dia. Desde 1934, a Constituição vincula impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Mas essa receita não é suficiente para o atendimento quantitativo e qualitativo à demanda. Assim como foi necessário alocar percentuais crescentes de impostos à MDE, torna-se imperioso destinar proporções crescentes do Produto Interno Bruto à educação escolar. O art. 214 da Constituição deu ao PNE este dever. Contudo, não basta fixar um percentual mínimo para o País como um todo – 6%, 8% e 10%, conforme nossa proposta. Em se tratando de uma República Federativa, com todos os entes obrigados a investir em educação, o PNE precisa de uma meta estruturante para distribuir entre a União, os Estados e os Municípios o percentual mínimo a ser gasto em educação: propõe-se aqui a aplicação em educação de 2%, 3% e 2%, respectivamente, dos PIB nacional, de cada Estado e de cada Município, calculados pelo IBGE. É forçoso determinar também o quantum cumulativo que deve ser gasto em educação superior pela União, pelo Distrito Federal e pelos Estados: a aposta é de uma relação educação superior/educação básica de um terço, entre 2012 e 2016; e

de três sétimos entre 2017 e 2020. Finalmente, qualquer redução do investimento em educação em relação ao PIB só seria plausível se ficasse provada a redução da demanda, por meio de diagnósticos periódicos.

- 3.17 Implantar, em todas as escolas públicas da educação básica, conselhos escolares deliberativos até 2012 e exigir a elaboração e o cumprimento dos projetos político-pedagógicos, aprovados por assembleias escolares nos anos pares como condição de participação nos programas de apoio material e financeiro da União nos dois anos seguintes.

Essa meta estruturante depende de estratégias a serem incluídas nos Planos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios em relação aos colegiados deliberativos das escolas públicas e comunitárias, com o devido acompanhamento e fiscalização dos conselhos dos sistemas de ensino. Sem dúvida, o alinhamento das ações escolares a projetos político-pedagógicos e sua gestão colegiada são prerequisites da qualidade social da educação. A função do sistema nacional de avaliação, com provas de desempenho dos estudantes, é a de mero produtor de indicadores e do “clima ou cultura de qualificação”.

- 3.18 Desenvolver programas de capacitação dos membros de conselhos na área de educação nos níveis estadual e municipal, bem como de colegiados escolares, com recursos da União e orientação político-pedagógica do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Além dos conselhos estaduais e municipais de educação – hoje em número maior que três mil – teríamos, obrigatoriamente, mais de 100 mil conselhos escolares, com oito membros cada um, em média,. A gestão democrática das redes de ensino público envolvem, portanto, quase um milhão de “conselheiros”, que devem estar preparados para decisões administrativas e pedagógicas em seu espaço de poder. Embora, em tese, os currículos da educação básica devessem ter em conta a preparação de todos os cidadãos para essas funções, é necessário incluir no PNE esta meta estruturante, de forma a prever ações da União e dos entes federados nessa direção. A democracia é cara, mas só ela garante qualidade social aos processos curriculares.

- 3.19 Implantar ou reestruturar bibliotecas, incluindo terminais de banda larga na internet, em todas as escolas públicas de educação básica com mais de 200 alunos, na seguinte progressão: 50% das escolas até 2012; 75%, até 2015; e 100%, até

2018, observando especificações físicas e ampliação de acervos segundo padrões estabelecidos pelo CNE.

Foi-se o tempo em que a biblioteca era composta de livros e revistas e uma boa biblioteca pública estendia sua influência por todas as escolas de uma cidade ou bairro. Hoje é imprescindível – e exigência legal – o funcionamento de bibliotecas nas escolas, com profissionais especializados (bibliotecários e técnicos em multimídias didáticas) e acervos em papel e em mídia eletrônica, inclusive visual, acessíveis também para deficientes. As metas do PNE, à vista dos diagnósticos estaduais, devem-se desdobrar em estratégias que garantam, até 2018, sua implantação em todas as escolas do País, como repositório da cultura universal, devidamente atualizada.

- 3.20 Implantar, no sistema nacional de avaliação da educação básica, programas de utilização do tempo de trabalho extraclasse dos professores (um terço das respectivas jornadas) para preparação pessoal e coletiva de suas atividades e de análise das verificações de aprendizagem de seus alunos, de forma a efetivar uma contínua melhoria da qualidade da educação pública, começando pelas escolas que apresentarem os menores índices de desempenho escolar.

A qualidade da aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental e médio depende da composição e do uso da jornada de trabalho dos professores. Para se ter uma ideia, nas universidades públicas, admite-se que um professor com regime de 40 horas semanais dedique 8 horas à docência em salas de aula ou laboratórios. Na educação básica, houve períodos da história do Brasil (1920-1960) em que as professoras primárias dedicavam quatro horas diárias às aulas e quatro horas a seu preparo, incluindo a correção de trabalhos dos alunos. A Lei nº 11.738, de 2008, que fixou o Piso Salarial do Magistério Público, fixa um máximo de 2/3 da carga horária ao trabalho docente direto com os estudantes – proporção que, na regulamentação anterior, podia variar de 75% a 80%. Estratégias previstas nos planos do Distrito Federal, Estados e Municípios devem operacionalizar esta meta, visto que, nas escolas da rede federal, já é praxe o tempo das aulas não ultrapassar 60% da carga de trabalho dos professores

- 3.21 Implantar no Distrito Federal e nos Estados as três etapas da educação básica para as populações indígenas, com financiamento das três esferas administrativas, organizando a modalidade em sistemas próprios de educação indígena, segundo os dispositivos do CNE, de forma a ser oferecida educação bilíngue e multicultural a 50% da população indígena em idade escolar obrigatória em 2013,

75% em 2016 e 90% em 2020, com as mesmas proporções de profissionais habilitados nas respectivas redes.

Embora a educação indígena tenha alcançado progressos consideráveis, tanto em sua formulação legal como em sua oferta, incluindo a formação de professores, é importante assimilar as principais propostas da Conferência Nacional de Educação Indígena e induzir os sistemas de ensino a qualificar suas escolas como agências autênticas dessa modalidade de ensino.

- 3.22 Promover na educação básica, segundo a natureza de suas etapas e modalidades, e na educação superior, a modalidade de oferta de educação a distância, com o objetivo de atingir as populações rurais e de pequenas cidades e de qualificar a formação geral e a educação profissional, por meio de políticas públicas que envolvam universidades e institutos federais e estaduais, bem como instituições privadas que se pautem pela qualidade de seus serviços, de modo que, até 2015, 50% e, até 2018, 75% da população não matriculada em cursos presenciais tenham possibilidade de acesso a algum curso a distância, tanto para suprir escolaridade formal como para desenvolver sua educação permanente.

Não poderia faltar, no PNE, uma meta estruturante para situar o papel da educação a distância, cada vez mais disponível pela multiplicação de tecnologias de comunicação do pensamento e da cultura. A lei já determina suas funções e limites, principalmente na educação infantil e no ensino fundamental, caracterizados pela socialização dos estudantes e pela presença física dos educadores. Ao PNE cabe abrir espaços para suas potencialidades, tanto como técnicas coadjuvantes do processo educativo – papel dos textos escritos em papel por alguns séculos – quanto como modalidade de ensino propriamente dita, cada vez mais presente nos processos educacionais.

- 3.23 Promover, antes e durante a elaboração e execução dos Planos, avaliação constante de suas metas estruturantes, estratégias e ações, de forma a reavaliá-las, reescrevê-las e reafirmá-las, em coerência com os princípios constitucionais e legais, em especial os contidos nos arts. 206, 208 e 214 da Constituição e nos arts. 3º, 4º e 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Como se disse acima, o PNE deriva de bases constitucionais e legais, que são dadas no momento de sua elaboração, mas podem ser também modificadas. Para se chegar a investir recursos equivalentes a 10% do PIB, não basta aplicar 18% dos impostos da União e 25% dos impostos dos Estados e Municípios. Ou se faz uma reforma tributária para alavancar a receita proporcional ao gasto previsto, ou devem-se fazer emendas à

Constituição e à LDB para o mesmo objetivo. Se existe um esforço nacional para se atingir uma meta comum, não é justo que um Estado gaste 30% de seus impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) enquanto outro gasta 25%. Também não é justo que um Estado receba transferência da União, de origem constitucional, em valor dez vezes menor que a recebida por outro. Ou que um Estado ou Município fique privado da arrecadação de um tributo (o ICMS, pela Lei Kandir) enquanto outro tem sua receita preservada porque teve a “sorte” de destinar sua produção ao mercado interno. Ou ainda que um Estado ou Município fique impedido por dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal de contratar mais profissionais da educação para atender a novas matrículas ou de melhorar seus salários. Menos justo ainda é o fato de a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios ignorarem o disposto no § 5º do art. 69 da LDB, que manda repassar a receita de impostos destinada à MDE de dez em dez dias para “o órgão responsável pela educação”. Ora, de nada adianta planejar um gasto já orçado se o gestor educacional depende de “liberação” de recursos do presidente, do governador ou do prefeito. Com essa prática, nenhum plano de educação terá a mínima eficácia.

- 3.24 Dar sequência aos programas federais de suplementação de recursos para os Estados e Municípios desenvolverem ações de transporte, alimentação e saúde escolar, bem como de distribuição de material didático e de verbas de manutenção das escolas, de forma a garantir o acesso, permanência e sucesso dos estudantes em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Os Planos de Educação da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios precisam fazer diagnósticos e levantamentos locais para definir demandas e necessidades de recursos humanos, materiais e financeiros para a execução dos programas que já constam do texto constitucional ou se incorporaram às políticas públicas permanentes de suporte ao ensino e à aprendizagem.

- 3.25 Estruturar um sistema de acompanhamento e avaliação do PNE e dos planos subnacionais, com a operação permanente de Fóruns de Educação, nos moldes do que foi constituído na CONAE, e a assistência de grupos técnicos executivos financiados pelo MEC.

Talvez a grande falha do PNE-2001-2010 tenha sido a de não levar em consideração a necessidade de um trabalho sistemático de acompanhamento e avaliação das metas, no espaço dos sistemas de ensino da Nação e nos tempos cadenciados da execução do Plano. Sem essa ação sistêmica de colaboração e cooperação, certamente o novo PNE será

um novo fracasso. Isso exige a compreensão política e dos políticos de que o PNE não se constitui em Plano de Governos mas em um grande Plano de Estado.

4 Estratégias de envolvimento dos sistemas no PNE

Em uma República Federativa, onde cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a oferta de todas as etapas da educação básica e incumbe aos mesmos a aplicação de, no mínimo, 25% da receita de impostos em educação, o PNE precisa ter versões subnacionais: Planos Estaduais e Municipais de Educação, além do Plano de Educação do Distrito Federal. Sem contar que a União também tem seu quinhão na oferta da educação escolar, hoje representada por um conjunto crescente de universidades e de Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia, do que resulta a necessidade de elaboração de um Plano de Educação da União (PEU), com ações federais, tanto de atendimento e qualificação desse atendimento, quanto de “assistência técnica e financeira” às outras redes. Daí o acerto da temática abordada pela Conferência Nacional de Educação (CONAE): a consolidação do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Sendo assim, é forçoso termos, formalmente, em primeiro lugar, uma lei federal – agora prevista no art. 214 da Constituição – para estabelecer o PNE. Subseqüentemente, é necessária outra lei federal, destinada a instituir o Plano de Educação da União, a que me referi no parágrafo anterior. Concomitantemente, são requeridas leis estaduais, do Distrito Federal e municipais para estabelecimento dos respectivos planos.

Cabe à União não somente elaborar o PNE e o PEU, como também articular a elaboração dos planos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Ora, tal articulação não poderá ficar solta: daí a ideia, que aqui defendo, de que cada plano estadual seja elaborado concomitantemente com os planos municipais do respectivo Estado, em um só movimento estratégico, a partir de diagnósticos descentralizados e integrados, que identifiquem em cada Município as demandas quantitativas e qualitativas para cada etapa e modalidade da educação básica e para a educação profissional e superior e lhes faça corresponder **estratégias** estaduais e municipais de atendimento e qualificação dos serviços públicos educacionais, bem como **ações** dos mesmos entes federados, compatibilizadas com as respectivas leis orçamentárias, plurianuais e anuais.

Qual seria o papel das escolas privadas na elaboração do PNE e dos demais Planos?

O Governo Federal, ao organizar a Conae, convidou representações dos mantenedores, dos educadores e dos estudantes das escolas privadas para participar em seus eventos – municipais, estaduais e nacional. Como não poderia deixar de ser – em razão da nítida maioria dos estabelecimentos públicos de ensino na base do atendimento educacional –, os representantes das escolas privadas se sentiram “desempoderados”.

É preciso, porém, entender que estamos vivendo uma tríplice transição:

- a) transição da escola elitista e seletiva para a escola democrática na construção da cidadania;
- b) transição da oferta predominante de ensino privado para o ensino público na educação profissional e superior;
- c) transição de conceitos: da aporia “educação pública X educação privada”, para a tríade “educação estatal”, “educação pública comunitária” e “educação particular”.

O PNE é uma política pública e, como tal, se define como “conjunto de intenções e ações com os quais os Poderes Públicos respondem às demandas de escolarização da população”. Ao mesmo tempo, é um exercício de previsão de estratégias e ações do Estado, com gastos públicos, para responder a direitos de todos. Assim, o papel das escolas privadas – principalmente as “particulares”, ou seja, as que têm fins lucrativos, que se mantêm pela cobrança de mensalidades – fica cada vez mais confinado a uma opção das famílias, no caso da educação básica, e dos estudantes, no caso da educação superior. Por isso, a Constituição expressa como princípio da oferta do ensino não a complementaridade, mas a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (art. 206).

Existe e não podemos esconder, um certo “mal-estar” nessa coexistência, nessa convivência – em parte, pelos conflitos de interesse que as caracterizam, em parte pelos conflitos de classe entre suas clientelas, em parte por um histórico de dependência que o setor privado tem em muitas localidades da ausência de atuação do Poder Público em determinadas etapas e modalidades ou, pior, do mau desempenho das escolas estatais. Imagino, por exemplo, que milhares de escolas de idiomas em nossas cidades teriam sua existência “ameaçada” pela oferta de ensino fundamental e médio em jornada integral nas escolas públicas ou pela qualificação pedagógica do ensino de inglês, francês e espanhol na educação básica pública e privada. Mais concretamente: vejo que as escolas particulares que oferecem educação infantil vão se fechando à medida que avançam as matrículas nas pré-escolas e creches municipais. Ou ficam com clientelas “exclusivas”, o que constitui um gravíssimo problema no Brasil, mas não

acontece na Europa, EUA, Canadá e Japão. Aqui, malgrado afirmações em contrário, a classe média é minoria na sociedade, mas persiste na escolha de uma educação “distinta”, de grife.

5 Conclusão

O último parágrafo oferece uma “pista” para se entender porque a elaboração do PNE é penosa e sua operação, muito difícil: o plano tem uma carga política muito grande e um potencial social explosivo. O simples enunciado das metas estruturantes, por maior coerência técnica e legal que possam ter, vai ser aclamado por uns e combatido por outros. Certamente não será aprovado pelos que vivem da reprodução do capital; nem pelos que os representam nas esferas dos governos, por mais à esquerda que se proclamem seus partidos de sustentação. Muitas das metas serão louvadas por educadores, mas, desses, nem todos serão coerentes na formulação das estratégias e das ações, quando elas afetarem seus interesses pessoais ou de classe. Porque mexe no futuro, desvela não somente processos, mas principalmente projetos educacionais, visões de mundo, quebras de hegemonias seculares. Mas é exatamente por isso que o PNE não é um plano qualquer, mas um plano de educação, que vive o conflito permanente entre o que é e o que deve ser, entre o lugar de raiz e a utopia, a nossa viagem do egoísmo para a terra dos valores coletivos. Haja clareza, haja vontade e haja dinheiro...

Bibliografia

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 .

MONLEVADE, João. *Plano Municipal de Educação, Fazer para Acontecer*. Idea: Ceilândia, 2002.