

O Plano Nacional de Educação

Prioridades da sociedade civil

Salomão Ximenes*

RESUMO: Neste texto, o autor trata do processo de discussão que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem realizado com o intuito de avaliar o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual já produziu cerca de 80 emendas. Nele também é apresentada uma leitura inicial da avaliação política que a Campanha faz a respeito do Plano, além de algumas emendas apresentadas por essa rede da sociedade civil.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação (PNE). Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Sociedade civil. Emendas ao PNE.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem, aproximadamente, 11 anos de existência e quando surgiu, em 2001, curiosamente, era uma campanha pela derrubada dos vetos do Presidente da República ao Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2000); sendo que o principal deles era o que tratava da retomada dos 7% como meta de gasto educacional.

Sobre a Campanha, pode-se dizer ainda que sua articulação tem o mérito de ser plural, pois consegue unificar, em algumas frentes de luta, entidades da sociedade civil, tais como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), entre outras organizações. Além de seu caráter plural, a articulação tem duas grandes bandeiras como princípio: a ampliação efetiva do financiamento educacional – não a de 5% do Produto Interno Bruto (PIB), mas uma ampliação efetiva, radical, capaz de promover uma transformação da educação também pela via de seu financiamento – e o fortalecimento da participação social e do controle da educação pela via da institucionalidade participativa. Por isso, apostou-se tanto no processo da Conferência Nacional de Educação (Conae) (BRASIL, 2010a) e, agora, na discussão do PNE (BRASIL, 2010b).

Nesse sentido, desde que foi lançada, no final do ano passado, a proposta de PNE, pelo governo federal, a Campanha vem-se debruçando na construção de uma avaliação pelo conjunto das entidades, na perspectiva da obtenção de um consenso quanto ao que se pensa sobre ela e, também, na construção de propostas para a sua modificação no Congresso. Até o momento, pela ação da Campanha, não só foram produzidas, em discussão, cerca de 80

* Advogado. Doutorando em Direito do Estado (USP). É coordenador de programa da ONG Ação Educativa e membro do comitê diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *E-mail:* <salomao.ximenes@acaoeducativa.org>.

emendas ao Plano, como também se vem dando um conjunto de discussões, no sentido

de ampliar o rol de emendas, juntamente às discussões realizadas pelos comitês estaduais.

Diante disso, quando aqui se apresenta uma leitura inicial da avaliação política a respeito do PNE, primeiramente, se quer ressaltar que a Campanha entende que o Plano apresenta alguns avanços importantes, como o compromisso assumido pelo Estado brasileiro no sentido da construção de um PNE a partir de um processo participativo, como a Conae, o que é uma novidade, mesmo que se critique, em seguida, o resultado efetivo de tal processo. Devem ser destacadas ainda, a ideia do Fórum Nacional de Educação e a da institucionalização das novas conferências, pois também avançam em direção ao que tem sido reivindicado: o fortalecimento das instâncias democráticas na gestão da política educacional como um todo e não só da escola.

Da mesma forma, algumas metas são consideradas interessantes, bastante ousadas até, principalmente em relação à ampliação do acesso ao ensino profissionalizante, ao ensino superior e à própria ampliação da média de escolarização da população brasileira. Sem falar do mérito de estar posta a discussão sobre a institucionalização de um percentual do PIB, que não pode ser esquecida, porque é uma conquista – saiu-se do veto de 2001, em que o governo federal, em outra conjuntura, impediu os 7%, para uma situação em que se retoma um compromisso, após um processo participativo, de alcançar 7% do PIB, o que deve ser, positivamente, ressaltado.

Acontece que, mesmo se ressaltando que, em relação ao veto, há um avanço, é preciso levar em conta algumas debilidades importantes que leituras iniciais do PNE trazem à tona. Essas debilidades precisam ser entendidas em uma perspectiva ampla. Ao longo dos últimos anos, desde a discussão e a aprovação do PNE 2001 – 2011 e dos vetos a ele interpostos, até a proposição de um novo PNE, existiram 3 grandes tensões, que não estão resolvidas no projeto atual e que permeiam todo o seu texto.

Tensões

A primeira tensão, que é evidente, envolve a discussão quanto ao fato de o PNE ser um plano de Estado ou um plano de governo; a aposta histórica no processo participativo da Conae deu-se no sentido de fortalecer a construção de um plano de Estado, com o compromisso do governo em torno dele, mas não unicamente na condição de plano de governo. Para tanto, a participação da sociedade, pensada na perspectiva de um Estado participativo ampliado, foi e é fundamental, de modo a garantir a própria sustentabilidade desse plano, diante das eventuais mudanças de cenário político. Cumpre informar que essa tensão está, de fato, colocada com respeito ao Plano, pois, em muitos pontos, ele parece estar delineado como um plano de governo, uma vez que transpõe para o texto, não o que está colocado nas deliberações da Conae (BRASIL, 2010a), mas o que já estava definido, em alguma medida, no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que é um plano de governo. Assim, quanto a essa questão, a chave a ser trabalhada é o resgate das contribuições da Conae, de forma a fortalecer o PNE como um plano de Estado.

Em segundo lugar, tem-se a tensão entre o fato do PNE ser um plano nacional ou um plano federal de educação ou, ainda, um plano de educação do governo federal. Quanto a isso, é necessário avançar na ideia de um sistema nacional de educação, mediante, inclusive, a regulamentação do regime de colaboração, no sentido de que se possa efetivamente pensar num PNE que seja a expressão do compromisso dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, bem como do governo federal e também da sociedade brasileira.

Esse assunto também aparece no texto do PNE e, em alguns momentos, está muito claro que ele é um plano federal, ou seja, que será o governo federal a agir no sentido de induzir e estimular as políticas. Por outro lado, em algumas passagens do Plano, é possível notar a tentativa de se avançar na construção de um regime de colaboração. Aí se encontra a tensão, que se refere à implementação da política educacional, via colaboração, ou seja, por meio da vinculação de obrigações a serem respeitadas pelos estados e municípios e pela indução forte de determinadas políticas, ou via cooperação, que é a ideia de se promover políticas a partir de incentivos, de adesão política, e que, inclusive, está bem colocada no texto que a CNTE propôs para discussão no Seminário sobre o Plano Nacional de Educação (CNTE, 2011). Mas, como o texto cita, há situações de oposição política, bastante prejudiciais, de forma que professores, estudantes e comunidade escolar deixam de ter acesso a determinados programas, como o Pró-Jovem, em São Paulo, por exemplo, porque o governo do estado não o implementa, por ser proposto pelo governo federal. Esse também é um desafio que perpassa o Plano e do qual se tem vários outros exemplos, como o da questão do piso nacional do magistério e o da própria regulamentação do piso nacional dos profissionais da educação, que também enfrentam problema idêntico. Dessa forma, surge a questão: em que medida se pode pensar num regime de colaboração que, dentro de um processo participativo e legítimo, materializado no sistema nacional de educação, vincule efetivamente a ação dos gestores? Ressalte-se que não se está defendendo uma ação autoritária por parte do governo federal, mas a institucionalização de mecanismos de colaboração na tomada de decisões importantes que estejam na ordem do dia.

A terceira grande tensão que perpassa o PNE, sobretudo a meta 20, é a que trata do gasto social em geral e do gasto social educacional, em particular, uma vez que o desafio transcende a questão educacional, pois muitas das metas pensadas na Conae estão na dependência de uma mudança do padrão de gasto social no Brasil, incluindo o gasto social educacional. Nesse ponto, tem-se um foco de tensão e, quando se pensa em proposta de emenda, ampliando para 10% do PIB, na verdade, enfrenta-se a questão da distribuição da receita pública, da reforma tributária e do gasto social no país.

Ausências

Já em relação às grandes ausências, a primeira delas refere-se à inexistência de um diagnóstico público da situação que alicerça o PNE. O plano anterior, com todas as suas debilidades, trazia um diagnóstico público que permitia ao movimento social e ao Congresso

Nacional saberem de onde se partia para se alcançar as metas; no entanto, o atual não tem um diagnóstico público, seja no seu texto, seja num diagnóstico público divulgado, fundamentando as metas colocadas. A ideia do diagnóstico público fundamentando o Plano é importante para que se possa constituir um marco zero para o acompanhamento do PNE, pois, sem ele, certamente haverá dificuldades no processo de monitoramento.

Outra grande ausência, relacionada ao que já foi colocado, é quanto à não definição de responsabilidades pelo cumprimento de cada uma das estratégias e metas. Isso tem a ver com a ausência de regulamentação do sistema nacional, do regime de colaboração, mas não somente, pois se entende que o PNE poderia avançar na indicação de responsabilidades. É evidente que, como a CNTE tem levantado, o ideal seria discutir o Plano juntamente com o processo de regulamentação do sistema nacional. No entanto, mesmo não sendo este o caso, o PNE poderia avançar em alguns aspectos, como acontece com outros planos, como, por exemplo, o Plano Nacional de Direitos Humanos – polêmico nos últimos tempos –, que prevê, expressamente, inclusive com metas na área da educação, responsabilidades diretas e indiretas e quem deve monitorar cada uma das metas. Esse é um ponto em relação ao qual o projeto de PNE precisa avançar.

Uma grande ausência que se tem tentado suprir por meio da Campanha é a do estabelecimento de metas intermediárias. O PNE praticamente as desconsidera, uma vez que todas as metas estão colocadas para o período de vigência, dificultando o monitoramento e, sobretudo, o controle social quanto à implementação lá na ponta. Assim, por exemplo, quando determinado gestor municipal for questionado sobre o não cumprimento do Plano, porque somente 20% das crianças na faixa etária têm acesso à creche, ele poderá responder: “mas eu tenho até 2020 para cumprir”. Portanto, numa prospecção pessimista, se não são estabelecidas metas intermediárias que possibilitem esse monitoramento mais fino, pode-se chegar a 2019 constatando que praticamente não foi alcançada nenhuma das metas estabelecidas.

Ainda, outro aspecto a ser considerado é que o PNE tem muito mais abertura do que outros documentos do Ministério da Educação (MEC), como o próprio PDE, para o repasse de recurso público para instituições privadas, sendo que, além da questão do conveniamento, em discussão desde a Conae, inclui outra modalidade de repasse público: a da certificação de entidades educacionais de filantropia, questão já em discussão em outras esferas. Nesse sentido, houve um processo de reformulação na concessão desses títulos de isenção e o que precisa ser ressaltado é que o PNE aponta essa possibilidade como estratégia para a ampliação do acesso a determinadas etapas e modalidades, sobretudo à educação infantil e à educação profissionalizante.

Eixos para avançar

Diante do exposto, é oportuno, neste momento, traçar um mapa rápido de quais emendas a Campanha tem proposto. Tem-se pensado, basicamente, em emendas que, além

de suprirem as debilidades aqui levantadas, acrescentem elementos ao PNE, fazendo-o em relação a 5 eixos principais.

O primeiro eixo é o do fortalecimento do controle social e da participação na gestão e na avaliação das políticas públicas nacionais, sendo que um ponto fundamental é o do fortalecimento do recém criado fórum nacional, que, na forma como aparece no documento original, tem poucas atribuições em termos de acompanhamento e avaliação do cumprimento do próprio Plano. Em outras palavras, segundo o texto oficial, o fórum é unicamente um órgão que vai organizar as conferências, mas com pouco vínculo em relação à monitoração e à avaliação do PNE. Almeja-se, portanto, colocar o fórum como um órgão de diálogo interinstitucional, responsável também pela construção de diagnósticos e por reavaliar a meta referente ao gasto educacional em sua relação com o PIB, a ser definido mais adiante no Congresso Nacional. Ainda, o fortalecimento dos conselhos de educação os quais também se constituem em demanda forte da Conae e que a Campanha retoma em suas emendas.

Outro eixo é o do financiamento. Basicamente, o único ponto materialmente relevante, na meta 20, diz respeito ao gasto educacional em relação ao PIB, cujo percentual previsto é de 7%; as demais estratégias são genéricas, apesar de apontarem caminhos interessantes. Assim, a Campanha propõe metas no sentido de ampliar a base de recursos voltados à educação e à manutenção do ensino, como, por exemplo, por meio de novas fontes, caso da discussão da vinculação de receita do fundo social do pré-sal e da mudança da distribuição dos *royalties* da produção de petróleo e minérios em geral.

Por oportuno, ressalte-se que a ampliação da vinculação constitucional é um debate histórico e se acredita que seja necessário fazê-lo também com outras áreas das políticas sociais, o que também foi aprovado pela Conae. Dessa forma, a Campanha, assim como a CNTE, propõem como meta a ampliação para 10% do PIB, pois entendem que 7% não dão conta dos desafios colocados no PNE, bastando citar três desafios para que se ateste a insuficiência dessa previsão: a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a valorização efetiva dos trabalhadores da educação e a ampliação do acesso onde ele ainda é ínfimo, como o caso das creches e do ensino profissionalizante. Com isso, já fica claro que os 7% e a vinculação constitucional atual são insuficientes.

Já a meta prioritária da Campanha é o CAQ, pois o PNE traz somente uma meta genérica, em relação ao mesmo, sem prazo estabelecido, ou seja, deixando sua implantação aberta até 2020. Por outro lado, entende-se que, atualmente, há acúmulo, tanto na sociedade quanto em termos institucionais. Nesse contexto, com a posição do Conselho Nacional de Educação (CNE), a institucionalização do Fundeb, ao lado de alguns mecanismos de cooperação interfederativa, entende-se que já há condições de se pensar numa efetiva institucionalização do CAQ como referencial de financiamento, não havendo motivos para essa meta estar tão rebaixada. Portanto, há condições de se avançar no sentido de um referencial redistributivo entre os entes federados, capaz de assegurar um valor pensado não como o padrão mínimo antigo, mas capaz de assegurar as condições básicas de uma educação de qualidade. Dessa forma, o CAQ precisa ser fortalecido.

Outro eixo é o do fortalecimento dos aspectos da diversidade na educação, um dos eixos mais importantes da Conae e que aparece muito pouco no PNE. Esse eixo diz respeito, à questão étnica e racial; assim, verifica-se que a institucionalização do ensino da cultura e da história africana e afro-brasileira nas escolas deve merecer outro tratamento no PNE. Ainda com relação a essa questão, foi recém aprovado no MEC, com participação da Unesco, um plano nacional de implementação da Lei nº 10.639, de 2003, que precisa estar reconhecido no PNE.

Da mesma forma, a questão da educação no sistema prisional é um aspecto importante, quando se pensa na parcela significativa da população brasileira que tem direito à educação e está privada de liberdade, a qual, em geral, tem baixa escolarização. Também são importantes a questão da educação quilombola e a da laicidade da escola pública, esta última, inclusive, um tema recorrente, basta ver a situação do Rio de Janeiro, com a tensão em torno de determinadas manifestações religiosas ocorridas na escola. Acredita-se mesmo que esse é um assunto que precisará aparecer, inclusive, como um dos princípios do PNE.

Por sua vez, a questão da valorização dos trabalhadores da educação teve avanços na Conae, mas muitos pontos levantados não aparecem no texto do Plano. Por isso, a Campanha tem produzido, com a participação da CNTE, algumas emendas, no sentido de resgatar questões importantes aprovadas na Conferência e não colocadas no PNE.

Por fim, entendendo que a questão do financiamento será modificada, tem-se a necessidade de, em alguns pontos, se pensar em metas mais ousadas, como a da ampliação das oportunidades educacionais quando se trata da educação não obrigatória, caso da educação infantil e profissionalizante. Nesse sentido, entende-se que as metas colocadas, sobretudo quanto às creches, são importantes quando comparadas à realidade atual, mas acabam restabelecendo uma situação de descumprimento verificada na década passada; por exemplo, a meta de atendimento de 50% da população em determinada faixa etária está sendo jogada para 2020 ou 2021, num momento, inclusive, em que a educação infantil em creches corre riscos, do ponto de vista da sua garantia, na medida em que sofre um efeito indesejado da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que é o da “secundarização” dessa etapa, para cumprir o que a Constituição coloca em relação à universalização do ensino obrigatório. Resumindo, tem-se visto algum retrocesso nessa área, sendo necessário que o PNE reforce esse direito.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Projeto de Lei nº 4.155, de 10 de fevereiro de 2000. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 15 jun. 2000.

_____. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2003.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010a.

_____. Poder Executivo. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2010b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=363:pne&catid=100:mais-noticias>. Acesso em: 15 jan. 2011.

CNTE. **Análise do PNE (MEC) e Emendas ao PL 8.035/2005**. Brasília: CNTE, 2011 (mimeo).

Cadernos de Educação, Brasília, n. 24, p. 23-29, jan./jul. 2011.