



## **O NOVO PLANO NACIONAL DECENAL DE EDUCAÇÃO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE ESTADO: VELHAS METAS NOVOS DESAFIOS**

Delcio Antonio Agliardi – UCS

Cristiane Backes Welter – UCS

Maristela Rates Pierosan - UCS

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo discutir as Políticas Educacionais de Estado no Novo Plano Decenal Nacional de Educação, articuladas com os demais documentos produzidos nas últimas décadas em favor da educação como direito público subjetivo. Situa historicamente a construção das políticas educacionais, de modo particular aquelas voltadas para a educação básica. Contextualiza as lutas históricas em favor do direito à educação, as metas e os desafios postos no cenário contemporâneo da educação brasileira. Por fim, traz uma provocação para a reflexão sobre a situação da educação no país e a dicotomia teoria/prática das políticas públicas educacionais no Brasil.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais, Plano Nacional de Educação.

### **Introdução**

Este artigo tem como objetivo discutir as políticas educacionais de Estado no Novo Plano Decenal Nacional de Educação 2011-2020 (PNE). O PNE foi enviado pelo Governo Federal à Câmara dos Deputados em 20 de dezembro de 2010, discutido ao longo do ano de 2011 com a sociedade civil, através de Audiências Públicas e Seminários Estaduais. Tramita nas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Finanças e Tributação (CFT), Educação e Cultura (CEC), Direitos Humanos e Minorias (CDHM), Seguridade Social e Família (CSSF) e Finanças e Tributação (CFT), e deverá ser votado neste ano de 2012. O relator do projeto é o deputado Angelo Vanhoni (PT-PR). Para vigorar o plano deve ser aprovado pela Câmara, pelo Senado e passar pela sanção presidencial.

O PNE, como passaremos a nos referir ao Plano Decenal Nacional de Educação 2011-2020 no corpo deste trabalho, já deveria estar em vigência, contudo o primeiro ano foi de discussões, debates e emendas envolvendo diferentes

segmentos da sociedade e a expectativa é que se torne lei e passe a vigorar neste ano. Contudo, nas instituições de ensino já é possível perceber reflexos das alterações propostas pelo novo plano para a educação brasileira, e são esses reflexos que nos levam a questionar o documento, ainda não aprovado pelo legislativo. É importante, antes de tudo, contextualizar historicamente como ocorreram às tentativas e tratativas para a construção de um plano que organizasse a educação brasileira. O PNE 2011-2020 vem suceder o PNE 2001-2010 sancionado como Lei 10.172/2001, que por sua vez foi fruto de um clamor pela necessidade de diagnosticar os problemas e demandas da educação no Brasil, a fim de estabelecer objetivos e metas que norteassem a mesma. Por isso, começaremos com este breve histórico, em seguida faremos alguns comentários sobre o PNE 2001-2010, para depois abordarmos o novo PNE e os impactos que o mesmo vem causando na realidade escolar.

## **1. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

Um plano, qualquer que seja ele, surge de um problema. Quando nos defrontamos com um problema, um desafio, precisamos analisá-lo, estudá-lo para só então estabelecermos estratégias de superação. Contudo, é essencial que se tenha um objetivo, uma meta a perseguir. Em linhas gerais precisamos saber de onde partimos para delinear o caminho até onde pretendemos chegar.

A educação brasileira passou a ser alvo de uma organização mais sistemática a partir da década de 1930, pós-revolução que levou Getúlio Vargas ao cargo de presidente da república. O Brasil estava no início do processo de industrialização, a migração do campo para a cidade já era intenso desde a década anterior. Até então a educação não era considerada um problema, pois estava reservada as elites enquanto que a maioria da população, vivendo no campo, não via significado em frequentar a escola. Contudo, as mudanças econômicas e políticas inevitavelmente trouxeram mudanças sociais e a educação foi elevada a condição de necessária. Indispensável tanto para a geração de mão-de-obra que atendesse as demandas do novo modelo econômico como para prevenir os graves problemas que advém do êxodo rural desenfreado.

Nesse contexto, em 1932, um grupo de educadores lança um manifesto denunciando os graves problemas educacionais:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. [...] Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escola. (MANIFESTO, 1932)

O grupo redigiu um extenso documento em que criticava os moldes da educação brasileira caracterizando-a como excludente, elitista, extremamente rígida e sem propósitos claros. Mas o documento não se limitava a criticar, também propunha mudanças que objetivavam tornar a escola acessível a todos e com base em uma pedagogia renovada que levasse em conta os interesses e aptidões dos alunos e investisse na formação de professores. Pode-se dizer que este documento foi uma primeira tentativa de elaboração de um plano de educação em nível nacional.

Em 1934 foi instituída uma nova constituição para o país. A nova lei absorveu parte do conteúdo do manifesto dos pioneiros definindo a elaboração do Plano Nacional de Educação que ficaria a cargo do Conselho Nacional de Educação. Porém, apenas três anos depois, em 1937 ocorre o golpe que instaura o Estado Novo e uma nova constituição entra em vigor, frustrando os planos de mudança para a educação.

Em 1961 é formulada uma lei de diretrizes e bases para a educação brasileira - LDBEN 4024/1961. Segundo alguns estudiosos das políticas públicas brasileiras (Libâneo, Shiroma, entre outros), foi com esta lei que se estabeleceu para o ano seguinte, 1962, o primeiro plano nacional de educação para o país. Este plano estabelecia critérios para o uso dos recursos públicos em educação e formulava um conjunto de metas a serem alcançadas em oito anos. O plano foi formulado pelo MEC, aprovado pelo CFE, porém não se constituiu em lei. É importante lembrar que em 1964 acontece o golpe que institui a ditadura militar no Brasil. Durante mais de 20 anos, todos os segmentos da sociedade passaram por rigoroso controle estatal. Toda produção cultural passa pelo crivo da censura e a educação é rigidamente

organizada nos moldes do novo governo, ou seja, o suposto PNE de 1962 não chega a ser colocado em prática.

Só a partir da abertura política e da redemocratização do país, que levou à Constituição Federal de 1988, ficou determinado que os planos de educação se tornassem leis e, portanto, com caráter autônomo em relação ao estabelecido na LDB. A educação passou a ser pauta de debates internacionais com especial atenção aos países latino-americanos, onde os índices de analfabetismo são alarmantes.

Em 1990, várias entidades (UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial) discutiram a necessidade de organizar objetivos e metas de educação para os nove países mais populosos do mundo. Um plano chegou a ser formulado em 1993, mas nunca foi colocado em prática. Em 1996, no Brasil, uma nova lei de diretrizes e bases da educação entra em vigor - LDBEN 9394/1996 - e nela fica estabelecido que a União deve incumbir-se de elaborar um novo plano de educação, tarefa que ficou ao encargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e acabou sendo amplamente discutida por diversos setores da sociedade. O novo plano só foi aprovado em janeiro de 2001 tornando-se o primeiro PNE do país com força de lei (Lei nº 10.172/2001).

O PNE 2001-2010 trouxe um diagnóstico da realidade educacional brasileira em todos os seus níveis e modalidades, especificou diretrizes e propôs objetivos e metas a serem alcançados em diferentes prazos, de acordo com cada segmento, porém nunca superior a dez anos. Consta na redação do próprio plano o que segue:

Em síntese, o Plano tem como objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001).

E, para concluir, o PNE 2001-2010 trouxe um capítulo sobre o financiamento e gestão e, o último, versando sobre o acompanhamento e avaliação do plano. Por se tratar de um plano com duração prevista para dez anos (Lei 10.172/2001, Art. 1º) em 2009 todos os sistemas educacionais iniciaram as tratativas para elaboração de um novo Plano. Ocorreram conferências municipais ou intermunicipais, realizadas

no primeiro semestre de 2009, e conferências estaduais e do Distrito Federal, no segundo semestre de 2009, além da organização de vários espaços de debate, culminando com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), no período de 28 de março a 1º de abril de 2010. A partir desta, e de muitos debates e emendas posteriores, redigiu-se um documento final - Plano Decenal Nacional de Educação 2011-2020 - que, como já foi citado, tramita nas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Finanças e Tributação (CFT), Educação e Cultura (CEC), Direitos Humanos e Minorias (CDHM), Seguridade Social e Família (CSSF) e Finanças e Tributação (CFT) e deverá ser votado neste ano de 2012.

## **2. O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010**

O novo PNE deve garantir as condições básicas da educação, que, como já vimos, é uma luta histórica, iniciada em 1932 com o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, portanto, não é nenhuma novidade. E, o que preconiza a Constituição Federal de 1988, é que é para fazer dele as políticas educacionais de Estado. Desta forma, uma política de Estado, alinhada à articulação entre a sociedade civil e o governo, conforme prevê a CF/1988, far-se-á através da participação da sociedade civil organizada em Conselhos e com participação nas conferências. A Conferência Nacional de Educação 2010 (CONAE), aprovou 677 deliberações sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. A CONAE reafirmou a educação como direito social inalienável e que cabe ao Estado sua oferta. Assim, o Estado deve organizar-se para cumprir esse direito humano. A ação proposta pela CONAE é a construção de um sistema nacional de educação, articulando os sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino.

O documento Final da CONAE está organizado em seis eixos que expressam: (I) O papel do Estado na Garantia do Direito à Educação: Organização e Regulamentação da Educação Nacional; (II) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; (III) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; (IV) formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; (V)

Financiamento da Educação e Controle Social e (VI) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

A educação com qualidade social e a democratização da gestão (Eixo II) implicam a garantia do direito à educação para todos, por meio de políticas públicas, com acompanhamento e avaliação da sociedade, tendo em vista a melhoria dos processos de organização e gestão dos sistemas e das instituições educativas.

A educação pública produzida historicamente tem a marca da ampliação, da gratuidade e obrigatoriedade, da laicidade e de outros aspectos que implicam na concepção de educação de qualidade como direito social. Neste sentido, a CONAE (Eixo III), delibera para que essa marca seja efetivada na prática.

Educação também se faz com profissionais. Neste sentido, a CONAE delibera para a urgência formação e valorização profissional para a educação básica como ações indissociáveis. O eixo IV reclama uma política de formação dos/as profissionais da educação, entendida como processo inicial e continuando e dever do Estado.

Mas, o novo PNE não expressa ou traduz as deliberações da CONAE em diversos aspectos, pois algumas das principais propostas aprovadas na CONAE ficaram fora do projeto enviado pelo executivo ao legislativo, sobretudo no âmbito do financiamento da educação (eixo V), ou seja, o investimento de 10% do PIB em educação, talvez um dos pontos mais polêmicos na tramitação do Projeto de Lei na Câmara Federal, foi rebaixado na proposta do MEC para 7%.

Hoje o Brasil gasta com educação aproximadamente 900 dólares por aluno/ano. Em 2020 deverá chegar a 2.300 dólares. Se comparado com outros países este valor é baixo hoje e será no futuro. O Canadá gasta 7 mil dólares ano/aluno, Cuba 4 mil, ou seja, o Brasil perde para a maioria dos países.

Quanto à formação e valorização docente, estão garantidas quatro metas, quais sejam: (1) O professor como responsável pela realização do ideário do Século XXI; (2) A formação de 50% dos professores da Educação Básica em nível de Pós-Graduação; (3) Planos de carreira que incluam a previsão de licença para a formação e (4) Valorização do magistério da Educação Básica. Provavelmente que o item 3 seja a meta de maior impacto, pois envolve programas de acompanhamento do professor iniciante, realização de prova nacional de admissão. Porém, a principal

crítica é que o PNE não assegura de onde virão os recursos para alcançar essa meta.

A partir das deliberações da CONAE é possível perceber um grande avanço na elaboração do PNE, isto é, a construção de diretrizes e metas de universalização da educação básica brasileira dos 04 aos 16 anos de idade. Neste aspecto reside a estratégia de Estado, possibilitando uma ação com vistas a cumprir uma meta que foi alcançada por muitos países do mundo, sobretudo na Europa, América do Norte e alguns da América Central e do Sul.

### **3. PNE 2011-2020: VELHAS METAS NOVOS DESAFIOS**

O PNE 2011-2020, apresentado como projeto de lei nº 8.035 de 2010, esta estruturado em 12 artigos e 20 metas, seguidas das estratégias específicas de concretização. O Art. 2º do projeto de lei se refere especificamente as diretrizes para a educação brasileira no próximo decênio:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais; IV - melhoria da qualidade do ensino; V - formação para o trabalho; VI - promoção da sustentabilidade sócio-ambiental; VII - promoção humanística, científica e tecnológica do país; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; IX - valorização dos profissionais da educação; X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação. (BRASIL, 2010)

Em relação às diretrizes pode-se observar que expressam antigos anseios educacionais e que, por ainda se fazerem presentes, revelam dificuldades de superação.

As vinte metas do PNE também não representam uma novidade para a educação brasileira na medida em que elas correspondem às definições já previstas na CF/88, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/96 e Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA/90. As propostas no campo da educação que ficaram de fora da CF/88, como, por exemplo, o sistema nacional de ensino, formação e qualificação de professores, volta ao palco das discussões no Congresso Nacional. Muitas das metas previstas no último Plano Decenal de Educação (PNE 2001-2010) sequer foram cumpridas parcial ou integralmente.

Depois de 37 audiências públicas, seminários, 3 mil emendas apresentadas, a comissão especial criada na Câmara para discutir o PNE divulgou no final de 2011 o relatório final da proposta. O relator do projeto Ângelo Vanhoni manteve a mesma estrutura do projeto original do governo, com 20 metas estruturadas em estratégias. As principais alterações feitas em relação à proposta original do MEC são as seguintes:

<b>TEXTO DO PROJETO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO DO RELATOR COM AS MODIFICAÇÕES</b>
META 2: universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos de idade.	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos, garantindo que 95% dos alunos concluam a etapa na idade recomendada.
META 6: Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de Educação Básica.	Oferecer educação em tempo integral a 25% dos alunos das escolas públicas de Educação Básica
META 11: Duplicar as matrículas em educação profissional técnica de nível médio.	Triplicar as matrículas em educação profissional técnica de nível médio.
META 12: Elevar a taxa bruta na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos.	Elevar a taxa bruta na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a oferta de pelo menos 40% das matrículas no segmento público.
META 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB.	Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 8% do PIB.

A principal mudança na maioria das diretrizes foi a inclusão das metas intermediárias que permitirão o acompanhamento do cumprimento das propostas. Outras foram reforçadas, como a que prevê a triplicação do aumento das matrículas no ensino médio diferente da proposta do MEC de duplicar o número de estudantes nessa etapa em 10 anos. Mecanismos de controle foram incorporados no relatório. O Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) deverá fazer um estudo, a cada dois anos, para verificar a efetivação das metas.

Sabemos que cabe ao Estado o estabelecimento de políticas públicas para garantir que as metas do novo PNE sejam cumpridas no prazo estabelecido pela letra da lei, porém sua materialização em projetos e ações se insere nos espaços escolares através de diferentes instrumentos de planejamento público de educação que hoje vigoram no Brasil. Também somos sabedores que mesmo originário de um governo, o PNE pode ser compreendido como tentativa de estabelecer a educação como Política de Estado na medida em que nasce com a duração de dez anos

extrapolando o mandato de um governo. E como essas metas estão sendo assumidas na gestão e na prática das instituições escolares?

Com o objetivo de aproximar nosso olhar investigativo entre as metas propostas no novo PNE com as ações de gestão que estão sendo desenvolvidas nas escolas definimos quatro categorias temáticas: infra-estrutura, jornada escolar, avaliação e financiamento.

Quando tratamos de infra-estrutura percebemos que permanecem os investimentos de altos valores do Estado na demandas elencadas como prioritárias pelas políticas públicas atuais para a educação. É o caso de programas do governo criados para construção e/ou ampliação das instituições de educação profissional. Esse investimento pode ser percebido em consonância com as políticas educacionais atuais, inclusive referenciadas anteriormente pela Meta 11 do novo PNE, porque procuram elevar consideravelmente as matrículas na educação profissional. É fato que neste íterim são prenunciadas diretrizes de onde serão realizados os investimentos de infra-estrutura: a educação profissional, anseio dos mercados. Mas esses investimentos ganham cara e tom em função de como são assumidos pelas gestões dos sistemas de ensino. Parece que a sociedade postula ao Estado um agir imediato frente à meta estabelecida, porém preocupa-nos perceber que os responsáveis pela gestão de algumas instituições (públicas e privadas), que antes não tinham vocação para o ensino profissional, tratem esse espaço de ensino como um novo mercado que se abre, com amplo apoio do Estado e da sociedade. Shiroma, Moraes e Evangelista (2001) afirmam que as políticas públicas são expressas por confrontos e movimentos que procuram atender às demandas e responsabilidades do Estado:

As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no discurso dos conflitos sociais, expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2001, p.9).

Neste sentido, compreendemos que as necessidades de infra-estrutura expressas no novo PNE evidenciam as relações do Estado com o momento histórico e com as políticas públicas. Conforme apontado pelas autoras citadas anteriormente, às articulações entre as políticas públicas criadas e as necessidades

das instituições escolares nem sempre se efetivam em ações concretas nas diversas realidades brasileiras.

Ainda tratando de infra-estrutura, que já era prioridade no último PNE, mantém-se a necessidade de criação de novas unidades das instituições de Educação Infantil frente ao desafio posto pelo novo PNE em sua Meta 1, e já consolidado nos termos da legislação atual pela emenda constitucional 059/2009, que trata da ampliação da obrigatoriedade de ensino às crianças de 4 e 5 anos. Para além das discussões já iniciadas por diferentes grupos de teóricos e pesquisadores, que discutem a validade de uma obrigatoriedade tão jovem, podemos afirmar que muitos municípios beneficiados pelo Programa Pró-Infância (programa do governo federal que realiza investimentos focados na construção e na mobília para escolas de educação infantil em diferentes municípios de todo país) gestam a utilização desses novos espaços no atendimento de uma enorme demanda de vagas na educação infantil, praticamente reprimida pelos gestores e esquecida pelos legisladores. Ou seja, os espaços inicialmente previstos para atender a nova demanda obrigatória de crianças nas escolas de educação infantil não conseguem atender o número de crianças em listas de espera que necessitam de espaços públicos.

Sem considerar, nesta realidade, o número de crianças que não frequentam escolas de educação infantil que, a partir da obrigatoriedade, deverão frequentar. Devemos lembrar, ainda das demais instituições escolares, já existentes, e que sobrevivem sem o mínimo de infra-estrutura e equipamentos para atender toda a sua demanda de necessidades mínimas para uma educação de qualidade.

Discutir jornada escolar requer um olhar muito atento e preocupado com as ações desenvolvidas nas instituições escolares para com a educação integral, a regularização do fluxo escolar e a carga horária efetiva dos professores. Em consonância com a Meta 2 e 6, em que a intenção é universalizar o atendimento e ampliar as vagas de educação integral, as proposições de jornada escolar de tempo integral são diversas e por muitas vezes desorganizadas. Encontramos gestores preocupados em atender a exigência do percentual mínimo de instituições sob sua responsabilidade com vagas para turno integral. O investimento na educação integral da criança e do adolescente é extremamente positivo, mas preocupam ações que distorcem esse desenvolvimento integral e focam na ocupação sem

qualidade (aqui podemos citar inclusive a contratação de profissionais sem a qualificação mínima para ministrar oficinas, cursos ou mesmo para educar os alunos no contra turno das escolas) ou na competição exacerbada dissonantes de uma sociedade que anseia por cidadãos mais solidários.

Outra questão a ser analisada quando se pensa em jornada escolar, é a questão do fluxo, pois existe uma fervorosa disputa nos espaços escolares quanto ao ciclo dos oito anos. Esse assunto já vem de longa data sendo analisado e debatido no Conselho Nacional de Educação (CNE). A orientação deste órgão é que se considere o período dos seis aos oito anos como um ciclo único de alfabetização, portanto não existe a reprovação neste tempo de estudo. A LDB/96 já orientava que o primeiro ano do ensino fundamental seria de aprovação automática, porém, através de inúmeras pesquisas e análises, entendeu-se que a repetência e evasão já vinculavam taxas altíssimas nos primeiros anos do ensino fundamental. Essas taxas e distorções no fluxo dos alunos só aumentavam ao longo dos anos seguintes.

Aliado a esse fator quantitativo, o CNE referenciou pesquisas nas áreas psicológicas e lingüísticas que fundamentam o período de três anos para a compreensão pelos alunos dos processos que envolvem a alfabetização. Nos espaços escolares a orientação do CNE e da própria LDB é que se realizem atividades paralelas de apoio e recuperação aos estudantes que assim necessitem, porém muitas instituições deixam a desejar nesse sentido, e esses alunos somam dificuldades e ficam retidos no final desse primeiro ciclo o que mantém a problemática das altas taxas de retenções para os anos seguintes. Preocupa-nos ainda que, para regularizar o fluxo escolar, sejam desenvolvidas ações de mobilidade de estudantes, motivadas inclusive pelas instituições escolares, no sentido de passar o problema para outra instituição, e diminuir os percentuais já considerados altos.

Relativo ao tempo pedagógico, as reflexões referentes a jornada escolar trazem uma última problemática que percebemos indefinida nas instituições escolares: a valorização dos professores. Já vislumbramos tratativas que discutiam: piso nacional; a carga horária mínima de trabalho efetivo pelos professores; permanência em uma única instituição escolar; 30% da carga horária para planejamento escolar. De fato, já em 2008, a Lei Nº11.738 estabeleceu o piso nacional para os professores de R\$ 950,00 para 40h de trabalho semanal, sendo

que dessas 1/3 deveria ser destinadas ao planejamento do professor, contudo, ainda hoje, a luta dos professores para que a lei seja cumprida é conhecida de todos.

Ao inserirmos a avaliação como categoria temática de discussão das ações do PNE já impactantes na realidade educacional ficamos imbuídos de um sentimento de *feedback*. Não é de hoje que discutimos, dia a dia, ano a ano, as consequências da posição de um Estado Avaliador em nossas salas de aula. A avaliação externa continua sendo direcionada como iniciou nos anos 90, ou seja, voltada à crença de ser o único mecanismo passível de aferir a qualidade da educação frente às políticas educacionais propostas. Apesar do PNE mostrar um novo olhar aos resultados dessa avaliação, com a diminuição na ênfase do posição das instituições, permanece a lógica do ideário neoliberal onde melhores e piores recebem recursos diferenciados do governo. Gentili (1995) afirma que essa é a principal característica de nossa sociedade atual, onde o neoliberalismo<sup>1</sup> procura quebrar a lógica do senso comum esvaziando o sentido de princípios como avaliação, educação, cidadania, justiça, igualdade, entre outros. A avaliação passa a estar a serviço do neoliberalismo quando amplia as possibilidades de a educação ser adquirida nas instituições posicionadas nos altos lugares do *podium*.

Não podemos esquecer também que, no passado, esse tipo de política educacional dualizada e vinha impondo o desenho de um Estado<sup>2</sup> ausente na ação e forte na regulação. Ou seja, a ideologia neoliberal que rege o Estado, na atualidade, enfatiza o direito do consumidor, ao mesmo tempo em que contesta a participação do Estado no amparo aos direitos sociais. A educação tem um papel estratégico, pois segue o modelo do mercado, ou seja, um capitalismo de cara nova. Assim, conforme aponta Silva Jr (2002) a avaliação que contempla funções de intervenção,

---

<sup>1</sup> Diferentes autores como Comblin (1999), Marrach (1996), Redin (2005), p.15), entre outros discutem e apontam o uso comercial que é feito da avaliação como efeito do neoliberalismo explícito como uma teoria econômica. É entendido, portanto, como uma filosofia que surgiu para justificar a necessidade de manutenção de dominação dos mercados mundiais por alguns poucos países e também para garantir que o socialismo não voltaria ao cenário mundial. Segundo esses pesquisadores a manifestação da ideologia neoliberal é a ação por programas econômicos que contam com os seguintes elementos “supressão ou redução notável dos obstáculos à livre circulação dos capitais, dos bens e serviços” (COMBLIN, 1999, p.20). Portanto o neoliberalismo é uma ideologia dominante que procura resguardar e responder às posições do Estado Neoliberal na seguinte proporção: máximo de liberdade econômica e mínimo de direitos sociais.

<sup>2</sup> O conceito de Estado é amplamente debatido por teóricos e pesquisadores do cenário nacional que apontam para as diferentes fases vivenciadas que conjugam características de: Estado liberal, Estado de bem-estar social, Estado Avaliador, Estado Regulador, Estado Mínimo, etc.

de definição de políticas e de legitimação de práticas são prioritárias para garantir a livre expressão dos interesses individuais exercidos no mercado:

O Estado nacional é forte e pouco interventor no econômico e no social; forte porque produz políticas sobre as diversas atividades de Estado; pouco interventor, pois impulsiona, segundo a ideologia liberal, um movimento de transferência de responsabilidades de sua alçada para a da sociedade civil, ainda que os fiscalize, avalie e financie, conforme as políticas por ele produzidas e influenciadas pelas agências multilaterais. O poder regulador, sob a forma do "político", é agora o poder econômico macroregido pelo capital financeiro, com graves conseqüências para a cidadania e para a educação (SILVA JR, 2002, p.33).

Entendemos que a avaliação da educação no Estado brasileiro assumiu, através de normas estabelecidas em seus documentos legais para a educação, uma posição de destaque uma vez que produz uma regulação das práticas escolares por meio de iniciativas em larga escala e de concentração da informação educacional. Conforme Castro (1997) "[...] sai de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador." (CASTRO, 1997, p.9). Segundo o autor, tal mudança de paradigma exige que o setor público substitua controles burocráticos por um gerenciamento, que incorpore a política de avaliação como elemento estratégico da gestão pública.

Sobre o financiamento, na meta 20, o relatório substitui o conceito de investimento direto em educação para investimento público total, isto é, entram na conta outros gastos que não eram considerados anteriormente, o que não muda significativamente a proposta do governo.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu vinculações mínimas dos impostos nos âmbitos federal, estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipais que devem obrigatoriamente ser aplicados em educação. A aplicação apenas do percentual mínimo tem levado à utilização de volumes de recursos financeiros que não ultrapassam o equivalente a 5% do Produto Interno Bruto (PIB).

A Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010, incorporando velhas lutas do aumento do financiamento público, fixou o indicador de 10% do PIB para o investimento público em educação a ser executado a partir de 2014. Contudo, a meta do PNE 2001-2010, que estabelecia um investimento de 7% do PIB, não foi alcançada, inclusive em conseqüência do veto do ex-presidente Fernando Henrique, o que, talvez, tenha enfraquecido significativamente as metas do plano.

Países como Portugal, França e Canadá aplicam hoje percentuais próximos de 6% do PIB em investimento na educação. Porém, para analisar a importância que um país dá à educação é necessário a conjugação de três indicadores: (a) total de recursos aplicados em educação (percentual do PIB), (b) riqueza do país, expressa pelo valor de seu PIB; e (c) a quantidade de pessoas em idade educacional.

Se o Brasil estivesse aplicando o equivalente a 10% do PIB em educação, o valor por pessoa em idade escolar seria de apenas US\$ 2.398,00, comparado com o valor da África do Sul (US\$ 2.694,00), Cuba (US\$ 4.152,00), México (US\$ 3.738,00), Argentina (US\$ 4.152,00), Chile (US\$ 4.425,00), Uruguai (US\$ 4.647,00) e Rússia (US\$ 6.845,00), se esses países também estivessem aplicando o equivalente a 10% de seus PIBs, em educação. Nota-se, portanto, que os desafios para o Brasil são enormes, considerando-se o tamanho de seu PIB e a quantidade elevada de pessoas em idade educacional.

Nota-se, ainda, que a política de indução para o financiamento à educação continua sendo atrelada aos diferentes interesses estrangeiros e do capital. Gentili (1995) e Silva Jr (2002) indicam em seus estudos sobre a ordem econômica no direcionamento de políticas educacionais e de outras áreas, forte inspiração da teoria do capital humano que pode ser vislumbrada nas linhas de atuação citadas anteriormente, e na base financeira para seu desenvolvimento que estava vinculada a uma política de investimentos financiados parcialmente por capitais nacionais e fortemente por recursos externos. Os estudos e pesquisas dos autores citados apresentam indicativos contundentes de que é mais vantajoso para a área econômica permitir que o capital estrangeiro interfira (ou nas palavras mais politicamente corretas: financie) as mudanças educacionais em nosso país pelas ótimas condições de retorno. Ou seja, uma vez que o país assumir, nos termos da lei, a instituição de um percentual mínimo de 10% de investimento em educação, poderá prejudicar muitos retornos estrangeiros previstos.

Outra faceta muito importante assumida pelo Estado, quanto a questão do financiamento, é o entendimento sobre a melhoria na qualidade da educação. Com base nos padrões entendidos como qualidade, o Estado assume a postura de interventor e cria programas específicos ou editais especiais, bolsas, auxílios e incentivos para estudantes, professores e programas nas áreas que são consideradas estratégicas. Isso implica em muitos esforços para aqueles que estão

trabalhando em espaços sucateados de ensino e, além disso, em um contra-senso nos valores homéricos distribuídos em Programas Específicos de Governo para as áreas. O que nos leva a suspeitar que além de não contribuir para a efetiva melhoria da qualidade, tais medidas podem agravar os problemas já existentes.

### **Considerações finais**

Discutir as políticas educacionais de Estado no Novo Plano Decenal Nacional de Educação 2011-2020 (PNE) nos obriga a olhar para a realidade escolar, pois é na escola, nas ações de gestão, na atividade de sala de aula, na relação professor-aluno que a teoria da lei se efetiva na prática.

Historicamente, a educação brasileira tem vindo a reboque das necessidades socioeconômicas da nação e se configurado essencialmente como planos de governo e não de Estado. Entenda-se nação aqui, como o mercado de produção e consumo considerando o processo histórico da sociedade brasileira.

Contudo, à medida que avançamos e atingimos o status de Estado soberano e democrático não deveríamos vislumbrar nas práticas de gestões dos sistemas de ensino ações de melhoria nesse sentido? Pensamos que sim, porém são poucas as ações prioritárias sinalizadas. Analisando as quatro categorias temáticas propostas neste artigo: infra-estrutura, jornada escolar, avaliação e financiamento, chegamos a algumas conclusões e muitas inquietações.

O foco dos chamados padrões mínimos de infra-estrutura das escolas está nas construções de novos espaços e na parafernália tecnológica. Importante considerar que a idéia de garantia de um mínimo em infra-estrutura é totalmente válida, porém não poderá ser esquecido que o Estado tem a responsabilidade com a oferta do mínimo a todos os espaços escolares, inclusive aqueles sucateados há tempos.

O clamor pela educação de tempo integral deveria sinalizar a preocupação com o desenvolvimento integral do ser humano que ocupa essas vagas, mas a ampliação de vagas no contra turno escolar para muitos é somente designar um espaço institucional para assistir (aqui no sentido literal da assistência social) aos filhos de pais que necessitam trabalhar o dia inteiro, com a realização de oficinas sem um olhar educacional, mas meramente ocupacional. Não podemos esquecer

que pensar em jornada escolar ampliada inclui pensar em aumento de instituições e aumento de professores, o que torna o assunto muito mais complexo. Haja vista que, os termos do novo PNE, as metas 17 e 18, apesar de propor a progressiva ampliação da carga horária dos professores em um único estabelecimento de ensino, a ampliação do Piso Nacional e a instituição de planos de carreira em todas as instituições de ensino nos próximos anos. Não sinaliza os prazos e as sanções ao seu descumprimento, o que enfraquece as ações dos professores na busca por seus direitos e amplia os distanciamentos entre as realidades vivenciadas nas instituições escolares.

Com relação à categoria avaliação é preocupante percebermos que o Plano Nacional de Educação mantém, para os próximos dez anos, o caráter normativo da avaliação em detrimento a outras práticas avaliativas necessárias a interlocução com as instituições escolares que ainda vivenciam sérios problemas educacionais resumidos em expressões genéricas da avaliação em larga escala como “baixa qualidade de ensino”. Pensamos que é possível validarmos um processo de avaliação externa que privilegie a dimensão pedagógica, em que pese iniciativas que ampliem o efetivo poder de emancipação dos sujeitos. Caso contrário, manteremos a lógica da avaliação nacional retratada por Afonso (1998) que controla os currículos, provoca a posição dos melhores, estimula o crescimento igualitário de conhecimentos em nível nacional, e reduz o papel do Estado a instituidor de sistemas nacionais de avaliação.

As questões relativas ao financiamento e recursos para a educação são particularmente delicadas, por envolverem interesses de variados segmentos. O Projeto de Lei que cria o Plano Nacional de educação decênio 2010-2020, enviado pelo executivo ao legislativo, fixa (meta 20) percentual do investimento público em educação em 7% do PIB. Portanto, uma velha meta não alcançada pelo financiamento público, visto que esse percentual já estava previsto no plano anterior. Aliado a esse fato o novo plano ainda deixa uma questão mal resolvida, o PNE não diz como vai ser feito, de onde virão os recursos. Como se calcula esse percentual? Evidentemente que deve ser do financiamento público, separado do privado. Isso não está no Plano. Com efeito, no PNE não está claro qual a relação entre o público e o privado. Certamente que o ensino privado é imprescindível ao país, mas acreditamos que é preciso melhorar no equacionamento da relação entre o público e

o privado, pois assim como há ensino privado de qualidade também há o comércio do ensino.

Nossa reflexão sobre as categorias de *avaliação* e de *financiamento* então propostas pelo PNE remete às nítidas características da lógica do estado neoliberal. Ou seja, a legislação está propondo ações em consonância com os interesses reguladores do mercado e das instituições financiadoras, exercendo um papel regulador e reforçando políticas de avaliação com a preocupação de pontuar para qualificar as instituições de ensino. Desta forma, possibilita destinar financiamentos e melhorias àquelas melhores ou piores colocadas no “ranking”.

Esse sentimento de competitividade e seus desdobramentos são percebidos em todos os níveis de ensino, outra consequência da ideologia neoliberal, pautada pelos processos de globalização.

Conforme Santos (2002),

Os processos de globalização englobam todas as dimensões da vida humana, interagindo com todas as suas diferenciações, pois é um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de um modo complexo (2002, p.26).

Cabe-nos, como educadores e pesquisadores, de posse de tais informações, refletir e propor ações para ampliar o papel da educação, assim posto como variável econômica, e, proporcionar que suas diretrizes e ações sejam reconfiguradas, como nos casos em que a escola já demonstra que é possível qualidade acima da quantidade regulada e ordenada pelo Estado Avaliador e Mínimo.

## Referências

AFONSO, Almenrindo Janela. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**: por uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Universidade do Minho, 1998.

Boletim **Todos Pela Educação**. nº. 31. Acessado em 17 de janeiro de 2012.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **LDB: passo a passo**. São Paulo: AVERCAMP, 2010.

**BRASIL. Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)**, PL nº 8.035/2010. Câmara dos Deputados. Brasília: 2012.

**BRASIL.** Lei 10.172 - PNE 2001 - 2010. Brasília: 2001

CASTRO, Maria Helena G. de. Palestra inaugural. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL**. Rio de Janeiro: Anais, 1997. Brasília, MEC.

LIBÂNEO, José Carlos (Org) **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

**O Manifesto dos Pioneiros Educação Nova (1932): a reconstrução educacional no Brasil - ao povo e ao governo.** Disponível em <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acessado em 17 de janeiro de 2012.

SHIROMA, Eneida Oto. MORAES, Maria Célia Marcondes de. EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 140 p.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002. p.9-39.