

2016

**PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO:
Política de Estado
para a educação brasileira**

Luiz Fernandes Dourado

**PNE
EM MOVIMENTO**

1



INEP

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

ISSN 2448-4288
ISSN 2448-4296
Online

Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação | **MEC**

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educacionais Anísio Teixeira | **Inep**

Diretoria de Estudos Educacionais | **Dired**

PNE EM MOVIMENTO 1

**PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO:
Política de Estado para a
educação brasileira**

Luiz Fernandes Dourado



COMITÊ EDITORIAL

Alexandre José de Souza Peres (Inep)

Ana Cristina Murta Collares (UnB)

Eloisa Maia Vidal (UECE)

PNE EM MOVIMENTO 1

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: Política de Estado para a educação brasileira

Luiz Fernandes Dourado*

* Professor Titular e Emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG), Pós-Doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, França, Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), membro da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE), membro do Conselho Superior e do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), membro do Fórum Nacional de Educação (FNE).

Brasília-DF
Inep/MEC
2016





Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

ASSESSORIA TÉCNICA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

Clara Etiene Lima de Souza clara.souza@inep.gov.br

Roshni Mariana de Mateus roshni.mateus@inep.gov.br

EDITORIA EXECUTIVA

Elenita Gonçalves Rodrigues elenita.rodrigues@inep.gov.br

REVISÃO

Amanda Mendes Casal

NORMALIZAÇÃO

Aline do Nascimento Pereira

PROJETO GRÁFICO/CAPA

Raphael Caron Freitas

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

José Miguel dos Santos

CATALOGAÇÃO

Elisângela Dourado Arisawa

TIRAGEM

1.000 exemplares

EDITORIA

Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Setor de Indústrias Gráficas – Quadra 04 – Lote 327, Térreo, Ala B

CEP 70610-440 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61) 2022-3070

editoracao@inep.gov.br

DISTRIBUIÇÃO

Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Setor de Indústrias Gráficas – Quadra 04 – Lote 327, Térreo, Ala B

CEP 70610-440 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61) 2022-3062

publicacoes@inep.gov.br - <http://www.publicacoes.inep.gov.br>

A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos
são de responsabilidade dos autores.

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.
PUBLICADA EM 2016.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Dourado, Luiz Fernandes

Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira / Luis
Fernandes Dourado. — Brasília : Inep, 2016.

48 p. -- (PNE em Movimento, ISSN 2448-4288 ; 1)

1. Educação Brasileira. 2. Políticas Públicas. 3. Plano Nacional de Educação. I. Título.

CDU 37.014.5

SUMÁRIO

Apresentação	7
Resumo.....	9
1. PNE: antecedentes históricos	11
2. O PNE: epicentro das políticas educacionais?	20
3. O PNE: suas metas e estratégias.....	26
4. Considerações finais: o PNE como epicentro das políticas educacionais	35
Referências bibliográficas	37
Instruções aos colaboradores da Série PNE em Movimento	45

APRESENTAÇÃO



A *Série PNE em movimento* nasce com o intuito de divulgar estudos e pesquisas sobre as metas, as estratégias, os programas e as políticas públicas relacionadas ao Plano Nacional de Educação (PNE), objetivando maximizar o alcance de sua discussão, bem como atender aos requisitos do artigo 5º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que prevê que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE.

Com esta previsão legal, conforme já apresenta a *Linha de base*, publicada pelo Inep em 2015, agrega-se às funções do Instituto a responsabilidade de produzir, sistematizar e disseminar informações e análises acerca da execução das estratégias e do atingimento das metas do PNE.

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, determina diretrizes, metas e estratégias para as políticas educacionais no decênio 2014-2024. As 20 metas definidas pela lei do PNE relevam os principais desafios para as políticas públicas brasileiras e oferecem direções para as quais as ações dos entes federativos devem convergir, com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade.

O documento *Planejando a próxima década – conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*, do Ministério da Educação (MEC), organiza as metas segundo quatro eixos estruturantes:

- Metas para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11).



- Metas que dizem respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade (Metas 4 e 8).
- Metas que tratam da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas (Metas 15, 16, 17 e 18).
- Metas referentes ao ensino superior (Metas 12, 13 e 14).

As Metas 19 e 20, de gestão democrática e financiamento da educação, respectivamente, são trazidas em separado pelo documento e apresentadas como imprescindíveis para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

É inegável que o PNE se constitui hoje em um dos pilares em torno dos quais se erguem as políticas públicas na área de educação. Com a inauguração desta Série, de periodicidade mensal, o Inep espera ampliar o debate acerca do monitoramento e da avaliação do Plano, publicando artigos autorais inéditos, resultantes de estudos e pesquisas que apresentem consistência, rigor metodológico e originalidade na abordagem do tema, contribuindo para a garantia de uma educação de qualidade para todos os brasileiros.

Dentro deste contexto, por sua pertinência, o artigo do professor Luiz Fernandes Dourado, “Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira”, inaugura com todos os méritos a *série PNE em movimento*, realizando uma retomada histórica da relação entre o planejamento no Brasil e os planos nacionais de educação, conferindo destaque ao PNE 2014-2024. O professor Dourado – membro da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE), membro do Conselho Superior e do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e membro do Fórum Nacional de Educação (FNE) – apresenta, neste artigo, contribuições importantes para que o PNE se constitua em epicentro das políticas educacionais e, portanto, em efetiva política de Estado para a educação brasileira.

A Série *PNE em movimento* nasce, assim, com o objetivo de divulgar estudos de pesquisadores e especialistas das áreas relacionadas ao PNE, que possibilitarão, à sociedade em geral e aos agentes envolvidos na implementação do Plano, o acesso a análises úteis para o aprofundamento ou o redirecionamento das políticas públicas com vistas ao alcance das metas.

Luiz Roberto Liza Curi
Presidente do Inep



RESUMO

É propósito deste artigo retomar, historicamente, a relação entre planejamento no Brasil e os planos nacionais de educação, analisando, com especial ênfase, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, seus limites estruturais e conjunturais como política pública, incluindo alguns apontamentos e reflexões sobre o texto da Lei, suas diretrizes, estratégias e metas, com vistas a contribuir para que este Plano se constitua em epicentro das políticas educacionais e, portanto, em efetiva política de Estado para a educação.

Palavras-chave: PNE; educação básica; educação superior; avaliação; políticas educacionais.

ABSTRACT

It is the purpose of this article resume historically the relationship between planning in Brazil and the national education plans, analyzing, with special emphasis, the National Education Plan (PNE) 2014-2024, its structural and economic limits as public policy, including some notes and reflections on the text of the law, its policies, strategies and goals in order to

contribute to this plan is constituted as the epicenter of educational policies and, therefore, effective state policy for education.

Key words: PNE, basic education, higher education, evaluation, educational policies.



É propósito deste artigo retomar, historicamente, a relação entre planejamento no Brasil e os planos nacionais de educação, analisando, com especial ênfase, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, seus limites estruturais e conjunturais como política pública, incluindo alguns apontamentos e reflexões sobre o texto da Lei, suas diretrizes, estratégias e metas, com vistas a contribuir para que este plano se constitua em epicentro das políticas educacionais e, portanto, em efetiva política de Estado para a educação.

1. PNE: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas acerca do papel do Estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e, como substrato desta, da lógica de organização, gestão e financiamento dos sistemas, de suas redes e instituições. Perpassam essas concepções distintas visões e posturas político-pedagógicas que se materializam em vários campos, sobretudo, no financiamento e nos processos de gestão. A compreensão do fundo público bem como do uso que se faz deste têm sido objeto de argumentos éticos e políticos distintos, considerando a polarização histórica entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado.

As distintas visões traduzem as políticas educacionais como um campo marcado pela polissemia e por interesses diversos, por vezes, contraditórios, o que na historiografia brasileira se acentua pela ausência de sistema nacional de educação institucionalizado, por políticas e planejamento marcados pela descontinuidade, pela não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, contribuindo para o caráter tardio das discussões sobre a proposição e a materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação, cujos debates são desencadeados desde a década de 1930.

Dourado (2012), baseando-se em estudo avaliativo do PNE, faz uma retrospectiva histórica importante sobre os antecedentes do Plano, que será aqui retomada, sinalizando os movimentos em prol da instituição de planos de educação no País. A esse respeito, o autor afirma a importância do lançamento do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932, destacando neste, com base em Savianni (1998, p. 75), a visão peculiar e pioneira de plano enquanto “ideia de plano de educação”: “Trata-se no caso em questão do conceito de plano entendido como um instrumento de racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista”.

Ressalta, ainda com base em Savianni, que o manifesto influenciou a Constituição Brasileira de 1934, na medida em que esta estabeleceu como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional”.

Nessa direção, Dourado destaca, ainda, que duas condições políticas justificavam o Plano, segundo Cury (1997, p. 19): “Além do espírito da época, eivado da concepção de planos e de conselhos técnicos, um plano nacional evitaria desperdícios, clientelismos e duplicação de meios para fins comuns”.

Na esteira dessa tessitura política, Dourado (2012) sinaliza que o plano, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação,¹ foi negligenciado pelo advento do Estado Novo. Segundo Horta (1997, p. 149):

O projeto de Plano Nacional de Educação foi encaminhado por Vargas à Câmara dos Deputados, ainda no primeiro semestre de 1937. [...] Mas a tramitação é lenta e o debate será

¹ Tendo por referência Horta (1997), Savianni (1998, p. 70) afirma que “a mesma Constituição de 1934 previu, ainda, no artigo 152, um Conselho Nacional de Educação, cuja principal função seria a de elaborar o Plano Nacional de Educação. Para atender essa finalidade o Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, foi objeto de uma reorganização em 1936, instalando-se o Conselho reestruturado em 11 de fevereiro de 1937. Sob a orientação do Ministro Capanema, os conselheiros desempenharam-se da tarefa da elaboração do Plano Nacional de Educação, cujo documento final foi encaminhado ao Ministro em 17 de maio de 1937”. É importante considerar o papel assumido de fato pelo Conselho. Segundo Horta (1997, p. 146), “na reforma do Ministério da Educação e Saúde, realizada em 1935 por Capanema, o Conselho Nacional da Educação aparece como órgão técnico, de caráter puramente opinativo”.

interrompido pelo fechamento do Congresso, em 10 de novembro de 1937. A partir deste momento, o Plano Nacional de Educação preparado pelo Conselho Nacional de Educação será esquecido.

Ratificando tal processo, Cury (1997, p. 19) afirma:

O Estado Novo, rompida a legalidade constitucional de 1934, outorga um arremedo de Constituição, na qual a educação, posta como função complementar do Estado, se subordina à função da família, dá prioridade às instituições privadas subsidiadas com recursos públicos. O Estado teria função complementar.

A despeito dessas mudanças, segundo Cury, surgiram leis orgânicas de validade nacional.

Para Horta (1997, p. 34):

A Constituição outorgada de 1937, que implantou o Estado Novo no País, atribuiu à União competência para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e juventude”.

Horta (1997, p. 149-150) ainda destaca que, no Estado Novo,

o governo Vargas decide elaborar um plano quinquenal para o período 1939-1945. Capanema, auxiliado por Lourenço Filho, aproveita a oportunidade para estabelecer normas e mecanismos que permitissem ao Ministério da Educação atuar com eficiência sobre a educação nacional em todos os níveis. Segundo ele a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação.²

Tal feito, entretanto, acabou não se concretizando.

No processo de redemocratização do Estado Brasileiro e na proclamação da Constituição de 1946, retomam-se as discussões e ações na área de planejamento da educação. A Constituição, ao atribuir à União competência para legislar sobre diretrizes e

² Horta (1997, p. 153) destaca que o “plano quinquenal se transformou em um Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939. [...] As iniciativas do Ministério da Educação, apoiadas pelo Plano, limitaram-se a alguns empreendimentos de construção civil, que consumiram apenas cerca de 3% dos recursos totais deste. Quanto ao Código da Educação Nacional, este não chegou a ser elaborado, apesar de alguns passos terem sido dados nesse sentido, como a criação da Comissão Nacional de Ensino Primário, em 1938, e a realização da I Conferência Nacional de Educação, em 1941”.

bases da educação nacional, secundariza a ideia de plano nacional de educação, mas insere o País “lentamente e por etapas, na sistemática de planejamento setorial e global” (Horta, 1997, p. 158).

É com a preparação e a implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento (Programa de Metas), proposto no governo Juscelino Kubistchek, que aparece

pela primeira vez em um programa de governo a afirmação da vinculação educação-desenvolvimento [...] Essa visão de educação será responsável pela introdução da ideia de um Plano Nacional de Educação como elemento novo nos debates sobre o projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional, que, à mesma época, agitavam o Congresso Nacional. (Horta, 1997, p. 159).

Mendes (2000, p. 17) afirma que:

O planejamento em educação, com sistemática própria, tem uma história à parte em nosso país. As origens estão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1961, e as origens filosóficas, numa concepção liberal que, até certo ponto, parece oposta à própria idéia de planejamento ... é verdade que a lei é hesitante: o art. 93 se refere aos planos (correspondentes aos três fundos que ela instituiu: do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior) e atribui ao Conselho Federal de Educação (CFE), por ela igualmente criado, a prerrogativa de formulá-los. Entretanto, o art. 9, que enumera as atribuições do Conselho não faz qualquer referência a plano ou planejamento. [...] Relegados para a parte final da lei, os planos aparecem desligados das intenções fundamentais que a nortearam, assim como da metodologia da ação que ela pretendeu instaurar.³

Com o golpe militar de 1964, a LDB vai sendo desarticulada e a hegemonia do pensamento tecnocrático passa a ser afirmada, inclusive no planejamento educacional.

Mendes (2000, p. 38-39) afirma que:

[...] A partir de 1964, quando se consolidou a postura tecnocrática no governo, a LDB foi gradativa e implacavelmente desmontada. [...] Em seu lugar estão as reformas, que são leis regulamentares dos pedagogos, e os planos, que são os esquemas econômicos dos tecnocratas.

³ Segundo Mendes (2000, p. 23), “a institucionalização do planejamento educacional no Brasil tem dois marcos decisivos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961) e a Reforma Administrativa (Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967)”. Esse processo, segundo o autor, traduz a dualidade de tendências no planejamento educacional brasileiro, “uma oriunda dos educadores liberais, e outra, dos técnicos do Ministério do Planejamento”. Segundo Mendes (2000, p.47), “O sistema vigente do planejamento desencadeado no Brasil foi ficando, basicamente, pelo Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, e pelo Ato Complementar n° 43, de 29 de janeiro de 1969, alterado pelo Ato Complementar n° 76, de 21 de outubro de 1969. Os dois primeiros estão ligados à Constituição de 1967, e o último, à Emenda Constitucional de 1969”.

Este talvez seja um dos grandes impasses nas esferas de decisão que, historicamente, vêm sendo marcadas pela hegemonia dos ministérios/secretarias do Planejamento e da Fazenda, em detrimento dos órgãos similares educacionais.

A partir dessa concepção, o Conselho Federal de Educação

foi sendo, pouco a pouco, colocado para fora da engrenagem do planejamento educacional brasileiro [...]. Por outro lado, a Constituição de 1967 [...] inclui, entre as competências da União, o estabelecimento de planos nacionais de Educação e Saúde (art.8, XIV), cabendo ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre eles, mediante lei (art.45, III) [...]. A Constituição de 1967 não determinou diretamente o órgão ao qual competiria esta elaboração [...]. Contudo, antes mesmo que a nova Constituição entrasse em vigor, o Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, reformulará toda a sistemática de planejamento do Brasil. (Horta, 1997, p. 184-185).

Apesar da promulgação de decreto pela Presidência da República (Decreto n° 60.610, de 24 de abril de 1967), incumbindo a Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura de prerrogativas para elaborar estudos sobre os planos nacionais de educação e cultura, o plano não chegou a ser concluído, pois, segundo Horta (1997, p. 187),

ao mesmo tempo que a Secretaria-Geral do MEC desenvolvia atividades voltadas para a elaboração do Plano Nacional de Educação, para o período 1968-1971, o governo federal, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, preparava seu plano global de desenvolvimento para o período 1968-1970 [...]. Diante da manifesta decisão do governo de incluir o Plano de Educação como parte da área estratégica IX – infraestrutura social – do Programa Estratégico de Desenvolvimento, o ministro da Educação não encaminhou ao CFE o Projeto do Plano Nacional elaborado pela Secretaria-Geral. [...] Mesmo não tendo sido concluído, o processo desencadeado pela Secretaria-Geral do MEC serviu, em primeiro lugar, para caracterizar o novo papel do Conselho Federal de Educação [...]. Considerado até 1965, oficialmente, como órgão elaborador do Plano Nacional de Educação, o CFE passou a ser apenas uma instância intermediária no processo, embora com atribuição de apreciar, rever e aprovar o plano que lhe fosse apresentado.

O Plano Trienal foi substituído pelo Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) e por planos decenais, estratégicos e de desenvolvimento. Segundo Horta (1997, p. 169),

os planos educacionais do regime militar até 1974, afastando-se, no setor Educação, da opção político-social de abrir o sistema educacional ao maior número possível de educandos,

determinada pela Lei de Diretrizes e Bases e adotada no documento do Conselho Federal de Educação e no Plano Trienal, assumiram, em maior ou menor grau, um estilo economicista de situar a Educação no processo de desenvolvimento. Em todos estes planos os setores sociais, inclusive o da educação, são considerados em termos de suas consequências econômicas.

Importante situar, neste contexto, que durante o regime militar tivemos um ciclo de reformas educacionais com ênfase no pensamento tecnocrático, que se consubstanciam em dois dispositivos legais: a aprovação da Lei nº 5540/68 – Reforma Universitária – e a aprovação da Lei nº 5692/71, que alterou a estrutura e o funcionamento do ensino, normatizando, entre outros, o ensino profissionalizante. Tais reformas terão importante incidência na estrutura e no funcionamento da educação no Brasil, mas, objetivamente, não têm por eixo planos educacionais ou similares.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) reflete um novo cenário de correlação de forças e é marcado pela redução gradativa da influência dos tecnocratas nos planos setoriais da educação. Há um processo de mobilização social e de luta em prol de direitos sociais, tais como educação e saúde. Esta constatação, no entanto, não deve perder de vista o fato de que, segundo Horta (1997, p. 198), “os tecnocratas, deixando aos educadores a liderança da elaboração do Plano Setorial de Educação, estariam consolidando sua liderança na definição do modelo brasileiro de desenvolvimento, ao qual a educação, como subsistema, deveria estar subordinada”.

A Constituição Federal (CF) de 1988, resultante de amplo processo constituinte, avança consideravelmente no campo dos direitos sociais, trazendo novas configurações ao papel e à autonomia dos entes federados, incluindo os municípios (art. 18), bem como o reforço ao federalismo, mediante a regulamentação, por leis complementares, de normas para a colaboração entre a União e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios (art. 23, Emenda Constitucional – EC nº 53/2006), e, ainda, uma concepção de administração pública direta e indireta marcada pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros (art. 37). A CF 1988 dispõe, também, sobre o papel do Congresso Nacional na elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV).

Em seção específica (caps. 205 a 214), a CF reafirma a educação como direito social (art. 6) de todos e dever do Estado e da família (art. 205) e estabelece os princípios em que o ensino será ministrado: igualdade de condições; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, coexistência de instituições públicas e privadas; gratuidade do ensino público

em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar; gestão democrática do ensino público; garantia de padrão de qualidade e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar (art. 206, inc. I a VIII); autonomia universitária (didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão – art. 207); educação obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos (EC nº 59/2009); atendimento educacional especializado (art. 208); condições para a concessão do ensino privado (art. 209); fixação de currículos mínimos, visando à garantia de uma base comum; ensino religioso de caráter facultativo; garantia de oferta às comunidades indígenas do ensino fundamental em língua portuguesa e também da utilização das línguas maternas (art. 210); organização pelos entes federados, em regime de colaboração, de seus sistemas de ensino (art. 211, EC nº 14/96; EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009); função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, mediante assistência técnica e financeira a estados, DF e municípios; subvinculação de recursos mínimos a serem aplicados pela União (18%), estados, DF e municípios (25%); salário educação, programas suplementares de alimentação e assistência à saúde (art. 212); destinação de recursos públicos às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas na forma da lei (art. 213).

O Artigo 214 da CF 1988, por meio da EC nº 59/2009, avança em relação às legislações anteriores ao garantir que:

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 (EC 59/2009): I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade de 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. (Brasil, 2009).

É importante situar que, na esteira das deliberações da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), tendo o Brasil como um dos signatários da Declaração Mundial sobre Educação para Todos e do Marco de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, foi construído o Plano Nacional de Educação para

Todos, que, embora aprovado pelo governo Itamar Franco, não foi considerado como o epicentro para as políticas e gestão do governo FHC a despeito de ser referenciado em legislações e outros dispositivos legais, incluindo, entre outros, a Lei nº 9.394/1996 e o PNE aprovado em 2001. Não resta dúvida, contudo, que a adoção de políticas focalizadas, como a centralidade conferida ao ensino fundamental, encontrava justificativas na esteira do referido Plano.

Todos os antecedentes históricos indicam os caminhos e opções hegemônicas adotados no planejamento e nas políticas educacionais de governo, não se efetivando, portanto, como políticas de Estado ampliado, malgrado alguns processos de participação mais amplos. Isso vai se efetivar com a aprovação do PNE – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001– que, apesar de aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República – tendo, portanto, força de lei –, não vai se constituir na referência-base do planejamento e das políticas educacionais.

A respeito do PNE 2001-2010, Dourado (2010, p. 682-683) afirma que “o PNE teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE⁴ encaminhada pelo Executivo Federal”. Os dois expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas. A proposta de PNE da sociedade brasileira previa um conjunto de princípios que não foram incorporados no plano aprovado, destacando-se a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Fórum Nacional de Educação (FNE), a redefinição do Conselho Nacional de Educação (CNE)⁵ e a garantia de ampliação do investimento em educação pública para 10% do PIB. A aprovação do PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica de suas políticas em curso. O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio do Ministério da Educação (MEC), efetivou lógicas de gestão, para implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades constituíram, hegemonicamente, a adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e a efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação. Segundo Dourado (2010, p. 684-685),

⁴ A respeito das propostas de PNE, ver: Savianni (1998); Didonet (2000); Valente e Romano (2002); Abicalil (2005); Dourado (2006, 2009, 2010, 2012); Aguiar (2010); Oliveira et al. (2011).

⁵ No projeto de PNE da sociedade civil, o SNE era concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação; o Fórum, como instância máxima deliberativa da política educacional brasileira, com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação; e o CNE, como órgão normativo e de coordenação do SNE, com nova composição e atribuições.

O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. Outro aspecto a ser realçado refere-se à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões.

No governo Lula, o PNE (2001-2010) também não se configurou como epicentro das políticas educacionais, ainda que muitas das políticas efetivadas tivessem contribuído para o atingimento de metas do PNE. Segundo Dourado (2010, p.689-690),

merecem destaque, por exemplo, políticas do governo Lula referentes às mudanças na concepção e gestão das políticas, buscando romper com a lógica de políticas focalizadas no ensino fundamental e envolver toda a educação básica por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a adoção de políticas de inclusão social e de respeito à diversidade; políticas de formação inicial e contínua dos trabalhadores em educação e a aprovação da emenda 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação nacional; políticas efetivas de expansão das instituições federais de ensino, envolvendo a criação de universidades, Ifets, *campi* e cursos, e, paradoxalmente, a efetivação de novos mecanismos de financiamento do ensino superior privado, entre outras. Esta mudança na concepção da política potencializa alterações no escopo do atendimento das diretrizes e metas do PNE e, em alguns casos, sinaliza para o descompasso entre elas e as políticas eventualmente propostas naquele Plano.

É importante ressaltar, ainda, a criação pelo governo federal do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), em 2007, que, a despeito de não se configurar como um plano e citar o PNE, passou a ser referência para as políticas educacionais.⁶

Destaque-se, ainda, a importância das conferências nacionais de educação efetivadas no período, especialmente a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, e as Conferências Nacionais de Educação (Conaes) de 2010 e 2014, que foram precedidas por conferências municipais, regionais, estaduais e distrital e que apresentam novas inflexões político-pedagógicas para o campo, contribuindo, desse modo, para a avaliação das políticas e para a discussão do novo PNE.

É fundamental identificar e analisar esse quadro histórico – cuja centralidade vem se traduzindo pelas políticas e ações de governo, em detrimento de políticas de Estado, e cujas

⁶ A esse respeito ver Dourado (2010) e Savianni (2007).

lógicas e dinâmicas de planejamento, gestão e financiamento não contribuem, efetivamente, para se avançar na construção coletiva e efetivação de políticas de Estado –, sobretudo se consideramos o esforço histórico a ser feito para garantir a efetiva materialização do PNE 2014- 2024, aprovado e sancionado, sem vetos, por meio da Lei nº 13005/2014, após quase quatro anos de complexa e disputada tramitação no Congresso Nacional.⁷ O esforço do estado brasileiro consiste, portanto, em garantir a materialização do novo PNE como política de Estado e, desse modo, como epicentro das políticas educacionais.

2. O PNE: EPICENTRO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS?

Nesta complexa seara, situam-se as políticas educacionais, especialmente o PNE 2014-2024 e sua importância política e estratégica. O Plano, aprovado em 2014, após vários tensionamentos, deve constituir o eixo das políticas educativas. Desse modo, os principais desafios atuais referem-se ao processo de materialização do PNE ao qual se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como um efetivo esforço de ampliação dos recursos para a educação.

O Plano, se entendido como eixo das políticas educacionais, pode representar um avanço, a despeito de alguns limites e ambiguidades do texto aprovado. Em que consistem os avanços, limites e ambiguidades do Plano? Abordar essa questão é vital.

O anteprojeto de Lei do PNE, encaminhado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, foi estruturado em 20 metas e estratégias. Essa proposta, de duração decenal, foi objeto de intensos debates, negociações, envolvendo diversos interlocutores dos setores público e privado, na Câmara e no Senado Federal. Importante ressaltar o papel da Conae 2010 nesse processo de discussão e elaboração do plano, inclusive nas questões atinentes ao financiamento, ao defender, em seu documento final, 10% do PIB para a educação nacional. O projeto recebeu quase três mil emendas em sua fase de tramitação na Câmara e inúmeras outras no Senado Federal. A participação das entidades do campo educacional foi fundamental nesse processo, destacando-se a

⁷ A respeito da tramitação do plano, destacando o envio extemporâneo do Executivo ao Legislativo, as críticas apresentadas ao projeto, a indisponibilidade de diagnóstico, bem como a tramitação do PL na Câmara, a revisão pelo Senado e seu substitutivo, o retorno do texto à Câmara, sua aprovação e, por fim, a sanção presidencial do Plano, ver Britto (2015, p. 19-39).

efetiva participação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), do CNE, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do FNE, entre outros importantes interlocutores, cuja atuação foi emblemática na tramitação do Plano, apresentação de emendas, mobilizações, manifestações, elaboração de documentos e notas públicas.

As disputas de concepção acerca da relação sociedade e educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação, que permearam o processo de aprovação do Plano, se intensificaram no processo de sua materialização.⁸

Não se pode perder de vista que o Plano aprovado é margeado, ainda, por ambiguidades e tensionamentos sobre avaliação, sobretudo, da educação básica; e pela concepção restrita de participação e inclusão, com rebatimentos importantes na relação educação e diversidade étnico-racial, sexual, de gênero.

Outro ponto estrutural refere-se ao financiamento da educação, o que nos remete à problematização das disputas acerca da apropriação do fundo público, resultando em alteração nos marcos da defesa estrutural das entidades e dos fóruns educacionais, como a garantia de exclusividade do recurso público para o setor público.

A previsão de ampliação dos recursos para a educação (10% do Produto Interno Bruto – PIB – até 2024), a previsão de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ),⁹ a institucionalização do SNE, a gestão democrática da educação, a valorização dos profissionais da educação e a proposição de política nacional de formação dos profissionais da educação, previstas no PNE, se apresentam como importantes conquistas a serem mais bem problematizadas e discutidas no processo de materialização do Plano.

A Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE – com vigência por dez anos – e dá outras providências, em cumprimento ao disposto no art. 214 da CF, estabelece importantes diretrizes. Cabe destacar que vários embates se efetivaram no construto dessas diretrizes, com realce para as questões atinentes à relação entre diversidade e educação e à redução

⁸ A esse respeito, ver Dourado (2010, 2012); Gomes e Britto (2015).

⁹ A esse respeito, ver pesquisa nacional coordenada pelo Inep (2006, 2006a), com a participação de pesquisadores de várias universidades federais, abordando a temática custo-aluno-ano e estudos, entre outros, de Gouveia, Pinto e Fernandes (2015); CNDE (2010); Monlevade (2008).

do princípio de gestão democrática somente ao setor público. Por outro lado, é possível afirmar que as diretrizes do plano sinalizam políticas educacionais de visão ampla que articulam a universalização do atendimento escolar à melhoria da qualidade, à formação para o trabalho e, também, a uma concepção abrangente de formação e à valorização dos profissionais da educação. Para garantir a materialização dessas diretrizes, embates se efetivarão, à medida que estruturalmente se apresentarem questões atinentes ao fundo público e sua apropriação pelo setor privado – balizado pela lógica da financeirização em todas as áreas, inclusive na educação –, disputas acerca das concepções de infância, juventude, educação integral, qualidade, base nacional comum, sistema nacional de educação, avaliação, entre outras.

O art. 5º da Lei do Plano avança ao definir que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, envolvendo as seguintes instâncias: MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, CNE e FNE. A esse respeito, merece destaque importante trabalho desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que consistiu na construção de indicadores de base para auxiliar no monitoramento, na avaliação do plano e na mobilização dos atores visando a elementos avaliativos convergentes.¹⁰

Por outro lado, o § 4º do referido artigo define que o investimento público em educação a que se referem o inc. VI do art. 214 da CF e a meta 20 do Anexo do PNE engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da CF e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados em programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudo concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios aos programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da CF. Esse dispositivo naturaliza o financiamento do setor privado pelo setor público e rompe com o princípio histórico de exclusividade de verbas públicas para o setor público, bem como, certamente, constitui o resultado da ação articulada do setor privado junto aos poderes constituídos.

O art. 6º institui o FNE, definindo que compete a este acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas; promover a realização de pelo menos duas conferências

¹⁰O Inep (2015) elaborou documento denominado *Linha de base*, com indicadores para cada uma das metas do PNE, submetido à discussão com a comunidade acadêmica, o CNE, o FNE, o MEC, entre outros. *Linha de base* foi, ainda, submetido à consulta pública, visando a seu aperfeiçoamento, e encontra-se em processo final de consolidação.

nacionais de educação até o final do decênio e promover a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem. Esse artigo e os seus parágrafos constituem avanços para os processos de gestão e organização, contribuindo para a consolidação do Fórum e das conferências como espaço de participação na discussão, na avaliação e na deliberação coletivas em matéria educacional, incluindo a avaliação da execução do PNE e os subsídios à elaboração deste para o decênio subsequente.

O art. 7 reafirma o regime de colaboração entre os entes federados na consecução das metas e na implementação das estratégias do Plano. Ratifica, ainda, que as estratégias definidas em Lei não elidem a adoção de medidas adicionais, no âmbito local ou de cooperação entre os entes federados, e sinaliza que estas podem ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. Essas definições são de grande importância, pois indicam novas referências na relação entre os entes federados e as respectivas autonomias, sem prescindir da coordenação da política nacional pela União. O artigo aponta para a previsão de mecanismos de acompanhamento local da consecução das metas do PNE por parte dos sistemas de ensino dos estados, DF e municípios. Trata-se de definição que poderá propiciar processos avaliativos coordenados do PNE. O artigo traz, ainda, a indicação de que haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas.

No § 5º, o Plano prevê a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação¹¹ entre a União, os estados, o DF e os municípios, além de prever no § 6º a criação de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado e, no § 7º, a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação como regime de colaboração entre os municípios. Tais instâncias são importantes e devem ser pensadas em estreita articulação com a instituição do SNE e no processo de regulamentação do art. 23 da CF, evitando sobreposições ou duplicação de esforços no regime de colaboração e nas relações de cooperação entre os entes federados. No entanto, é fundamental atentar para os limites dos arranjos de desenvolvimento da educação e para os riscos de novos formatos de privatização em sua constituição.

O art. 8º define o prazo de um ano para que os estados, o DF e os municípios elaborem planos decenais ou adequem seus planos em consonância com as diretrizes,

¹¹ O MEC instituiu, pela Portaria nº 619, de 24 de julho de 2015, a Instância Permanente de Negociação Federativa no MEC, visando à promoção de debate e negociação federativa.

as metas e as estratégias previstas no PNE. Trata-se de definição relevante e espera-se que as ações e políticas para fazer valer esse princípio nacional garantam que os entes federados estabeleçam, em seus respectivos planos, como previsto no PNE, estratégias que: assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, assegurando equidade educacional e diversidade cultural; garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurando o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Grande parte dos estados e municípios elaboraram seus planos decenais, em condições e contextos os mais diversos, contando, no cenário atual, com o apoio técnico e financeiro do governo federal, por intermédio da Rede de Assistência Técnica proposta e coordenada pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do MEC.¹² Os fóruns estaduais e municipais tiveram importante papel nessa caminhada de aprovação dos planos, e novos desafios se apresentam em sua materialização, monitoramento e avaliação. As informações do site da Sase sinalizam para 22 planos estaduais de educação aprovados e sancionados.

O art. 9º define que os estados, o DF e os municípios devam aprovar, no prazo de dois anos, leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública. O texto avança ao fixar o prazo de dois anos para que as respectivas leis sejam aprovadas, mas recua ao delimitar esse princípio somente para a educação pública, excluindo, desse modo, a educação privada. Esse artigo encontra limites na Meta 19, que, ao mesmo tempo que enseja a gestão democrática por meio do estabelecimento de mecanismos para assegurar a participação de professores/as, estudantes, pais, mães e/ou responsáveis e funcionários/as na gestão, enfatiza como parte desse processo a concepção de meritocracia, amplamente questionada pelas entidades do campo educacional. Outra constatação relativa a esse item diz respeito à pouca movimentação para garantir as leis.¹³

¹² A esse respeito, acessar, no site (<http://pne.mec.gov.br/>), o documento *Planejando a próxima década: construindo os planos de educação*. Ao lado das inúmeras e importantes informações desse site, construído pela Sase/Mec, destaque-se a seguinte afirmação “O Ministério da Educação se mobilizou de forma articulada com os demais entes federados e instâncias representativas do setor educacional, direcionando o seu trabalho em torno do plano em um movimento inédito: referenciou seu Planejamento Estratégico Institucional e seu Plano Tático Operacional a cada meta do PNE, envolveu todas as secretarias e autarquias na definição das ações, dos responsáveis e dos recursos. A elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 também foi orientada pelo PNE.”

¹³ Merece ser ressaltado, contudo, o empenho do CNE ao criar a comissão bicameral para estabelecer diretrizes nacionais à gestão democrática.

O art. 10 revela uma concepção ampla de planejamento e, desse modo, busca romper com um dos limites do PNE 2001-2010, ao prever formulação articulada entre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do DF e dos municípios, de modo a assegurar recursos orçamentários compatíveis com as metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. Esse artigo é de extrema relevância e pode propiciar novas formas de articulação e cooperação entre os entes federados, incluindo a cooperação técnica entre estes, além de contribuir para o estabelecimento de novas bases de planejamento, gestão e financiamento da educação pelos entes federados.

O art. 11 avança – em face da atual política governamental de avaliação – ao propor a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, definir sua coordenação pela União, em colaboração com os demais entes federados, bem como definir que tal sistema constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação de políticas públicas desse nível de ensino. Nessa direção, ao definir que o Sistema Nacional de Avaliação produzirá tanto indicadores de rendimento escolar dos estudantes, por meio de exames nacionais de avaliação e dos dados apurados pelo censo escolar da educação básica, quanto indicadores de avaliação institucional, incluindo o perfil dos estudantes e dos profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos de gestão. É preciso salientar, ainda, que este artigo é mais abrangente que a Meta 7 do Plano, cuja ênfase recai sobre o rendimento dos estudantes, por meio da centralidade conferida ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como parâmetro avaliativo para a qualidade. Os documentos finais da I e II Conae (Brasil. MEC, 2010 e 2015) trazem importantes deliberações sobre o tema, destacando a articulação entre qualidade, avaliação, Custo Aluno-Qualidade e valorização dos profissionais da educação, a ser considerada na avaliação da qualidade da educação nacional. Considerando os limites do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a defesa da instituição de um efetivo sistema nacional de avaliação da educação básica, em consonância com esse artigo, pode constituir estratégia importante para se avançar nos atuais marcos da avaliação e regulação e para melhor contextualização da Meta 7 e de suas estratégias.

O art. 12 define a perenidade dos planos nacionais de educação, bem como aponta o nono ano de vigência do atual Plano como momento político para que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional projeto de lei referente ao PNE para o período

subsequente, além de especificar que tal processo incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

O art. 13 é fundamental ao definir a instituição, por meio de lei específica, no prazo de dois anos, do SNE como responsável pela articulação entre os sistemas de ensino em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE. O SNE, objeto de luta política no campo educacional – importante ressaltar debates no processo constituinte e de tramitação da LDB – ganhou importante centralidade a partir da EC nº 59/2009 e foi epicentro dos debates nas Conaes 2010 e 2014. A previsão de sua instituição pelo PNE constitui enorme avanço ao processo de organização e gestão da educação nacional. Tal processo, após a aprovação do PNE, tem se efetivado por meio de disputas as mais amplas,¹⁴ inclusive no âmbito do governo federal, e vai requerer dos movimentos da área educacional discussões pormenorizadas, dada a possibilidade histórica e também os riscos à concepção que for hegemônica em sua institucionalização. Os processos deverão abarcar questões sobre a concepção de sistema, natureza, composição, organização, estrutura e subsistemas, entre outras. Importante não perder de vista que o SNE tem bases constitucionais e que o esforço a ser feito se direciona à instituição deste e se articula a questões mais amplas, envolvendo desde a concepção de federalismo até a regulamentação do regime de colaboração e as alterações na LDB, a reforma tributária, entre outras.

3. O PNE: SUAS METAS E ESTRATÉGIAS

No anexo da Lei do PNE são apresentadas 20 metas, com estaturas diferentes, e estratégias nem sempre compatíveis com as metas a que se vinculam. Trata-se de uma proposta de plano “enxuto” comparado ao PNE anterior, com estrutura diferenciada, indicando o conjunto das metas sem a apresentação de temáticas e/ou subtemáticas e/ou diagnósticos, mas com forte incidência por nível de ensino/etapa/modalidade. Diante da ausência de diagnóstico, é importante ressaltar o esforço feito pelo Inep, após a aprovação do PNE, na construção de indicadores para o acompanhamento das metas – linha de base¹⁵ –, o

¹⁴ A respeito do SNE, federalismo e regime de colaboração, merecem ser ressaltados, entre outros: o documento do MEC *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o País*; Abicalil (2002, 2013); Abrúcio e Ramos (2012); Almeida, Nogueira, Lambertucci e Grossi Jr (2014); Cury (2008, 2014); Dourado (2015, 2013); Gouveia, Pinto e Corbucci (2011); Lima (2015); Brasil. MEC (2014); Ronca, Alves, (2015); Savianni (2007, 2011 e 2014).

¹⁵ Ver *Linha de base* do Inep: Ver: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>.

que, sem dúvida, poderá contribuir para o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano. Por outro lado, o projeto de lei apresenta metas ousadas e de grande importância, sobretudo no que se refere à ampliação das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12 e 14). Aliado a essas metas, faz-se necessário discutir concepções norteadoras e suas relações com as políticas expansionistas. Por exemplo, qual a concepção de educação infantil que balizará a expansão prevista de creches (0-3 anos) e da pré-escola (4-5 anos). A depender da concepção, a materialização da meta poderá ter percursos bastante distintos e rebatimentos diversos no financiamento, na gestão e na avaliação dessa etapa da educação básica. O mesmo vale para as demais etapas e modalidades da educação básica e para a educação superior. Logo, o cumprimento das metas e estratégias do Plano se articula à tensa relação quantidade e qualidade, inerentes a todos os fenômenos, inclusive os educacionais.

Buscando situar cada uma das metas e discutir as estratégias propostas, faremos uma breve análise de cada uma, sinalizando considerações analíticas com o objetivo de contribuir para a compreensão dos limites e das possibilidades do PNE 2014-2024, bem como dos desafios à sua efetiva materialização.

A *Meta 1* propõe a universalização, até 2016, do atendimento escolar da população de quatro a cinco anos e a ampliação, até 2024, da oferta de educação infantil, para atender a 50% da população de três anos. Trata-se de meta fundamental, contudo, para sua efetivação, a concepção de infância precisa ser definida, bem como algumas estratégias precisam ser compreendidas e problematizadas. Nessa direção, deve ser objeto de reflexão e revisão a concepção eminentemente escolarizada da educação infantil, em curso em muitos sistemas de ensino.

A *Meta 2* visa à universalização do ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos até o último ano de vigência do PNE. Apesar de sua importância, essa meta está em descompasso com a definição constitucional de universalização da educação básica até 2016. No caso do ensino fundamental, os desafios consistem em ação política coordenada para a universalização do acesso e das condições de permanência com aproveitamento, o que implica discutir os processos de gestão, formação, avaliação, enfim, os processos pedagógicos que impactam essa etapa da educação básica, bem como o financiamento, e, em seu bojo, garantir a definição de Custo Aluno-Qualidade compatível, como previsto no Plano.

A *Meta 3* propõe universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para

85%. Essa meta vai requerer uma política clara, de modo a garantir acesso e permanência com qualidade. Que concepções embasarão a identidade desta etapa de educação e as proposições delineadas no Plano? Essas concepções sinalizam o tensionamento histórico ou o reforço ao dualismo entre ensino médio e educação profissional, ratificado por algumas políticas e programas?

As *Metas 2 e 3* apresentam um conjunto de estratégias (2.1 e 2.2; 3.2 e 3.3) que envolvem a elaboração de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os estudantes do ensino fundamental e médio e sua implementação por meio de instância permanente de negociação e colaboração entre os entes federados. Essas estratégias vêm sendo tratadas pelo MEC a partir da concepção de Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹⁶ e devem ser objeto de análise pormenorizada pelas entidades educacionais devido ao impacto que tais discussões têm na lógica de organização e gestão dos processos educativos e do SNE.¹⁷ A discussão sobre a BNCC, coordenada pelo MEC, que submeteu documento preliminar a processo de consulta eletrônica, tem sido objeto de muitos debates e proposições. A questão central, nesse processo, tem a ver com a concepção de BNCC, direitos de aprendizagem e qualidade que prevalecerá, uma vez que as disputas giram em torno de três posições: 1) visão que advoga a retomada do papel da União na coordenação das políticas nacionais, inclusive no tocante à definição de BNCC, que deve ser construído com base nas DCN para a educação básica e para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica, por meio de efetiva articulação com os demais entes federados, seus sistemas e redes, bem como com as instituições de educação que os constituem; 2) visão que entende a BNCC a partir da definição de um currículo nacional homogêneo com garantia de parte diversificada. Para alguns, essa concepção seria a reedição de um currículo mínimo nacional; e 3) visão que se contrapõe à BNCC a partir, por exemplo, da defesa do protagonismo do local na definição curricular. Importante situar que o CNE aprovou comissão bicameral que vem estudando a matéria, pois o documento do MEC deverá ser encaminhado até junho de 2016 para avaliação do Conselho.

A *Meta 4* – objeto de grande disputa na tramitação do PNE quanto à concepção, à organização e ao financiamento – propõe universalizar, para toda a população de 4 a

¹⁶O MEC tornou público o documento base da BNCC para a discussão nacional por meio de consulta eletrônica, tendo recebido mais de 10 milhões de contribuições (<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>). É importante destacar que o CNE instituiu, em 2015, comissão bicameral para discutir a BNCC e o FNE criou um Grupo de Trabalho específico sobre a Base.

¹⁷Cabe situar que o CNE instituiu comissão bicameral para discutir o SNE e a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e o FNE criou um Grupo de Trabalho específico sobre o Sistema.

17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Várias estratégias traduzem o escopo do embate entre oferta pública e privada, atendimento especializado e educação inclusiva, bem como o delineamento de parcerias entre instituições públicas e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, resultante dos grandes embates na tramitação do PNE. Como se efetivarão essas políticas? Não resta dúvida de que o financiamento e, por decorrência, o fundo público são um campo em disputa no cenário de materialização do Plano. A Conae 2014 assumiu posição em direção ao fortalecimento da inclusão como eixo das políticas nos estabelecimentos oficiais de ensino.

A *Meta 5*, alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental, aos oito anos de idade, foi objeto – e, a meu ver, continuará sendo – de grandes questionamentos, incluindo a concepção de avaliação e dinâmica avaliativa (estratégia 5.2).

A *Meta 6*, oferecer educação de tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica, de forma a atender, pelo menos, 25% dos estudantes desse nível de ensino, é importante e ousada, requerendo claro delineamento sobre o que se entende por educação em tempo integral, para além da ampliação da jornada escolar, bem como sobre a articulação desta meta com as anteriores.

A *Meta 7* propõe fomentar a qualidade da educação básica por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, tendo por eixo atingir as metas nacionais para o Ideb. Esta meta é bastante emblemática e tem como eixo fundante os exames de larga escala e o fluxo escolar. Trata-se de um caso típico de garantia, no texto legal, de política governamental, centrada em exames e índices. Um PNE não deve ratificar índices e exames, mas explicitar a política de avaliação e de qualidade adotada, a lógica do sistema que a compõe, que deve, a meu ver, se constituir no esforço do Estado Brasileiro em instaurar um sistema de avaliação da educação básica como previsto no art. 11 do Plano.

A *Meta 8*, elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo, no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e para os 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados, é de grande

importância para a política e o planejamento educacional e vai requerer ações efetivas visando à superação das assimetrias de toda a ordem presentes no cenário atual.¹⁸

A *Meta 9*, elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional, é conexas à anterior e deve se articular com a educação de jovens e adultos (EJA), a educação do campo, quilombola, indígena e especial. Além disso, deve se vincular à política ampla de promoção de alfabetização em detrimento de movimentos episódicos como campanhas.

A *Meta 10*, que visa a oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de EJA,¹⁹ nos ensinos fundamental e médio, em forma integrada à educação profissional, aponta para importante direção formativa, ao buscar superar, ainda que de modo tímido, a dicotomia entre ensino fundamental e médio e educação profissional. Para sua implementação, faz-se necessário, por exemplo, a institucionalização e a formação de professores direcionadas à integração do ensino fundamental e médio à educação profissional.

A *Meta 11* consiste em triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público. Trata-se de meta importante, mas pouco efetiva, na medida em que não indica prazos e/ou metas intermediárias que permitam o monitoramento e a avaliação de seu cumprimento.

A *Meta 12*, elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público, é importante e alterará a lógica da educação superior, saindo de um sistema de elite para um sistema de massa, além de sinalizar para um incremento importante das novas matrículas do setor público, o que vai requerer, entre outros, planejamento articulado e efetivo apoio às instituições de ensino superior (IES) públicas no tocante a seus processos de expansão e interiorização. Tal indicação, contudo, não altera o predomínio das matrículas no setor privado, na medida em que 60% das novas matrículas se efetivarão nessa esfera.

Em relação ao setor privado, as estratégias específicas direcionam-se ao financiamento: expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) (estratégia 12.6); ampliar, no âmbito do Fies e

¹⁸Vale ressaltar importante estudo publicado pelo Inep sobre a cor e a raça nas estatísticas educacionais, de autoria de Senkevics, Machado e Oliveira (2015).

¹⁹A esse respeito, ver: Oliveira; Cezarino; Ferreira; Machado (2014).

do Programa Universidade para Todos (Prouni), os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância (estratégia 12.20).

Certamente, o debate mais estrutural na educação superior centra-se no financiamento desse nível de ensino e as estratégias do PNE já traduzem a tensão histórica no uso do fundo público, o que, certamente, vai se acirrar com a previsão de ampliação dos recursos para a educação (10% do PIB até 2024). Merece ser ressaltada, ainda, a forte interpenetração entre os setores públicos e privados e, mais recentemente, à luz do discurso de democratização do ensino, a ampliação dos setores públicos e, em maior escala, do setor privado com fins lucrativos e a expansão da Educação a Distância (EaD).²⁰ Toda essa complexa seara,²¹ que se efetiva num cenário de diversificação e diferenciação da educação superior e, mais recentemente, de processo de financeirização da educação superior, vai requerer novos marcos regulatórios para esse nível de ensino.²²

A *Meta 13*, elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores, é de grande importância e certamente terá impacto nas IES, sobretudo em parcela considerável das IES privadas que não contam com quadro docente com formação predominante de mestres e doutores. Essa meta avança ao estabelecer a exigência de qualificação a todo o sistema, o que implica alterações ainda mais propositivas no cenário das faculdades e centros universitários. É importante destacar a exigência da titulação e, ao mesmo tempo, é preciso assegurar formação continuada, carreira, salários e condições de trabalho compatíveis.

²⁰Importante destacar que a Câmara de Educação Superior (CES) do CNE aprovou, por unanimidade, diretrizes e normas para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, que foram homologadas pelo MEC em março de 2016 e consubstanciadas na Resolução CNE/CES nº 1/2016, que, além de contextualizar os desafios e indicadores para EaD, avança ao conceitualizar EaD como modalidade educativa a partir do tripé metodologias e dinâmicas pedagógicas, gestão e avaliação; estabelecem que as IES credenciadas respondam pela organização acadêmica e gestão de seus cursos, pela definição do currículo e das metodologias, pela elaboração do material didático, pela orientação acadêmica dos processos pedagógicos, pelos sistemas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem, assim como pela contratação, formação e gestão dos profissionais da educação (professores, tutores e gestores), sempre respeitando a legislação em vigor. As diretrizes e normas nacionais enfrentam, a partir de amplo processo de discussão, antigos e novos dilemas no campo relativos a institucionalização da EaD, profissionais da educação, articulação dos marcos legais, relação sede e polos, questões atinentes à avaliação e à regulação, ao regime de colaboração e às parcerias entre IES. Estabelecem, ainda, prazo de 120 dias para que o Inep, em articulação com a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), Secretaria de Educação Superior (Sesu), Conaes, Capes e CNE, estabeleça padrões e parâmetros de qualidade para a modalidade, enfatizando a perspectiva institucional; defina novo instrumento de avaliação consoante as diretrizes e normas para EaD definidas pelo Parecer CNE/CES nº 567/2015 e pela Resolução CNE/CES nº 1/2016; e estabeleça processo avaliativo dos estudantes em formação e concluintes nessa modalidade de ensino. Essas diretrizes e normas contribuem para uma maior articulação da política de EaD no País.

²¹Ver a esse respeito, entre outros: Dourado (2002, 2008, 2009, 2011), Sguissardi (2015).

²²Importante destacar a instituição, pela CES do CNE, de Comissão sobre políticas de expansão e análise pormenorizada das práticas mercadológicas na educação superior.

A *Meta 14*, elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores, é vital e resultará, certamente, na expansão e interiorização dos cursos de pós-graduação no País, contribuindo para o atendimento da meta anterior. A continuidade de políticas de indução a pós-graduação e sua interiorização se faz necessária para o atendimento da meta e para sua descentralização.

Merece realce especial a estratégia 14.3, que propõe expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu atendendo a reivindicação do setor privado, que, nos últimos anos, ampliou sua participação na oferta de cursos stricto sensu no País.

A *Meta 15*, garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o DF e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação, tem sido objeto de luta e reivindicação pelos segmentos acadêmicos e sindicais e se articula às deliberações da Conae.

Destaquem-se dois movimentos para a efetivação dessa meta e de boa parte de suas estratégias: 1) a aprovação do Parecer CNE/CP nº 2/2015, em 9 de junho de 2015, cuja homologação pelo MEC efetivou-se em 25 de junho de 2015 e, em decorrência desse parecer, a Resolução CNE/CP nº 2/2015, de 1 de julho de 2015;²³ 2) a proposta de política nacional de formação de profissionais da educação, lançada pelo MEC, em 25 de junho de 2015, e submetida a consulta pública, que ratifica as concepções contidas no Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, e insere questões específicas da formação dos funcionários e técnicos, visando a conferir maior organicidade à formação dos profissionais da educação.

Um dos pontos questionados pelas entidades do campo que será objeto de luta na proposição e materialização desta política se vincula à alteração de seu escopo institucional, incluindo o setor público e todo o setor privado. Tal proposição, adotada na proposta do MEC, se articula à estratégia 15.2, que visa a consolidar o financiamento estudantil a estudantes de cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), inclusive a amortizar o saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica.

²³Essas normativas, objeto de amplo debate, avançam no cenário atual da formação ao estabelecerem diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada que se efetivariam por meio da institucionalização de um projeto institucional de formação. A esse respeito, ver: Aguiar (2015); Dourado (2013, 2015b, 2015c.)

A *Meta 16*, formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica até o último ano de vigência deste PNE e garantir a todos/as os/as profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino, articula-se à meta anterior e apresenta importantes estratégias. Por outro lado, é importante destacar a previsão de bolsas de estudo (estratégia 16.5) para pós-graduação dos/as professores/as e demais profissionais da educação básica sem explicitar a natureza dessas bolsas, o que poderá ensejar demandas as mais diversas.

A *Meta 17* consiste em valorizar os/as profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio²⁴ ao dos/as demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. Esta meta, embora restrita ao segmento docente, é de grande impacto e constitui-se em reivindicação histórica do campo, apresentando estratégias importantes na consecução de uma efetiva política de valorização do profissional do magistério ao articular salário, carreira e condições de trabalho.

A *Meta 18*, assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os/as profissionais da educação básica²⁵ e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos/as profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, é fundamental para o setor, a despeito de negligenciar os profissionais do setor privado. Uma estratégia polêmica é a 18.3, realizar, por iniciativa do MEC, a cada dois anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os estados, o DF e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública. Há vários questionamentos quanto ao estabelecimento de prova nacional envolvendo as questões sobre a autonomia dos entes subnacionais, bem como seus limites pedagógicos. A referida meta e suas estratégias secundarizam os direitos dos profissionais da educação que atuam no setor privado, sendo este um limite estrutural da meta, uma vez que a valorização dos profissionais independe do locus em que atuam.

A *Meta 19*, assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio

²⁴ O MEC instituiu o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica por meio da Portaria nº 618, de 24 de junho de 2015.

²⁵ A Sase/MEC desenvolveu um Sistema de Apoio à Gestão de Planos de Carreira e Remuneração, com o objetivo de auxiliar as secretarias estaduais e municipais na elaboração ou reelaboração dos planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação, em consonância com a LDB (Lei nº 9394/96, art. 67), a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº 11.738/2008, art. 6º) e o PNE (Lei nº 13.005/2014). Para acessar o sistema: <<http://planodecarreira.mec.gov.br/>>

técnico da União, por ter sido objeto de vários tensionamentos, apresentou os mesmos limites da anterior ao se restringir ao setor público e, ainda, assumiu conteúdo ambíguo ao ratificar critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar. Por outro lado, há um conjunto de estratégias que ratificam espaços e mecanismos de participação, presentes nos documentos finais da Conae (2010, 2014), como fundamentais à gestão democrática.

A *Meta 20*, ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio, foi objeto de grandes disputas, com o embate entre os defensores de exclusividade de recursos públicos para o setor público e os defensores da extensão desses recursos para o setor privado. O setor privado logrou êxito ao garantir parte de seu financiamento, como previsto no art. 11 e em várias estratégias do Plano.²⁶ Por outro lado, houve a vitória do movimento social do campo educacional ao se estabelecer, no Plano, a definição do Custo Aluno-Qualidade referenciado em padrões mínimos e o papel da União na complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao DF e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e do CAQ.²⁷

Merece ser realçada, ainda, a estratégia 20.9, que propõe regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da CF, no prazo de dois anos, por lei complementar. Esta estratégia tem grande importância no debate atual, pois incidirá sobre as normas de cooperação entre a União, os estados, o DF e os municípios, em matéria educacional, constituindo-se no alicerce à instituição do SNE em regime de colaboração, na definição da repartição das responsabilidades e dos recursos e no efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais. Trata-se de estratégia central para repensar o federalismo no campo educacional e tem sido objeto de grandes disputas, inclusive no seio governamental, merecendo análise pormenorizada do campo.

²⁶ A atuação das entidades educacionais, estudantis e sindicais no Congresso Nacional foi fundamental para a garantia da ampliação progressiva do investimento público em educação, por meio da destinação de 10% do PIB em recursos públicos para a educação pública, bandeira histórica desses movimentos. Por outro lado, a contabilização de recursos para instituições privadas, como previsto no Plano, será um freio e um limite ao crescimento do setor público.

²⁷ A Sase/MEC, em parceria com a UFG, disponibilizou o Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ) para a educação básica. Para maiores detalhes, ver: <<http://pne.mec.gov.br/simcaq>>.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PNE COMO EPICENTRO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A análise aqui empreendida fez algumas considerações sobre os avanços e limites do plano aprovado e, ao mesmo tempo, sinalizou para a necessidade de mobilização permanente, visando à materialização do PNE. Nessa direção, é importante destacar, ainda, os limites interpostos no cenário político e econômico, oriundos das políticas de ajuste fiscal adotadas pelo Estado brasileiro a partir de 2015, bem como a necessidade da definição de concepções e proposições sobre as metas e estratégias, considerando-as em sua complexidade, sem descurar do histórico embate sobre o fundo público.

A discussão sobre as políticas e a gestão da educação, especialmente do PNE entendido como epicentro, expressa uma tessitura sociopolítica complexa que demarca as agendas transnacionais, o Estado nacional, a relação entre os entes federados, as especificidades do sistema educacional brasileiro, a gestão, a avaliação e o financiamento, a qualidade e as concepções político-pedagógicas norteadoras.

O caso brasileiro, como evidenciamos, é de grande complexidade e requer um aprofundamento analítico e de luta política em contraposição às proposições e concepções que têm marcado, hegemonicamente, a ação do Congresso Nacional e do Ministério da Fazenda por uma política regressiva de ajustes. É extremamente oportuna a análise feita na proposta *Construir um Brasil justo e democrático* (FPA, 2015) em torno da defesa de um projeto de desenvolvimento nacional contrário aos interesses em jogo, à captura do Estado e seus efeitos deletérios à democracia e à cidadania.

O cenário político e econômico atual impacta as políticas sociais e se articula a processos estruturais, envolvendo o contexto sociopolítico e cultural, e, no campo educacional, às condições em que se efetivam organização, gestão, avaliação e financiamento da educação em direção à organicidade, ao planejamento e ao financiamento e, portanto, à materialização do PNE. Portanto os desafios à materialização do PNE são complexos, especialmente se a luta política for pela materialização do PNE como plano de Estado.

No processo de materialização do plano, é fundamental resgatar a importância das conferências nacionais de educação – destaque para a Conae (2010 e 2014) e para a Coneb (2008) –, precedidas por conferências municipais, regionais, distrital e estaduais, cujos eixos explicitaram grandes questões nacionais, ganhando relevo as relacionadas ao federalismo cooperativo, à diversidade, à qualidade, à profissionalização, à gestão e ao financiamento da educação, entre outras. Essas conferências registraram importantes análises e

proposições para o campo educacional e deveriam, a meu ver, indicar o eixo político e as concepções que pautarão a luta política, nesse momento de materialização do PNE, em prol da garantia da destinação de 10% do PIB em recursos públicos para a educação pública, da instituição do SNE e da regulamentação do regime de colaboração, do Custo Aluno-Qualidade, da política nacional de formação para os profissionais da educação – a partir da articulação entre formação inicial e continuada, carreira, salários e condições de trabalho e da instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica, em consonância com a concepção definida no art. 11 do Plano. Além disso, deveriam contribuir para a consolidação do sistema de educação superior, a regulamentação da gestão democrática, o planejamento da expansão pública da educação básica e superior, enfim, contribuir para os movimentos em prol da garantia de uma educação pública, gratuita, de qualidade social, laica e democrática, bem como da regulamentação do setor privado e sua democratização.

Numa perspectiva ampla, a análise do PNE implica apreender suas potencialidades e seus limites, as políticas de financiamento em vigor, as perspectivas de novos recursos e os embates sobre sua destinação, a atuação mais efetiva da União no financiamento da educação básica, como previsto no referido Plano, bem como a garantia de financiamento perene para toda a educação, além das condições efetivas para sua materialização, o que vai requerer mudanças estruturais nos atuais rumos políticos e econômicos em curso no País.

Ressalto, por fim, que as lutas em prol do avanço das políticas públicas, incluindo a defesa do PNE como epicentro das políticas educacionais, envolvem a mobilização da sociedade civil organizada, visando tanto a propiciar elementos analíticos e propositivos quanto a superar a lógica histórico-política marcada por limites estruturais político-econômicos, culturais e pedagógicos à proposição e materialização dessas políticas, que contribuíram, historicamente, para a construção de uma realidade excludente e seletiva, a despeito dos esforços e avanços históricos alcançados na última década.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA



ABICALIL, C. A. Sistema Nacional de Educação Básica: nó da avaliação? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 253-274, set. 2002.

ABICALIL, C. A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, set. 2013.

ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Org.) *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Moderna, 2012. p. 143-151.

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001- 2009: questões para reflexão. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, set. 2010.

AGUIAR, M. A. S. Valorização dos profissionais da educação: PNE e diretrizes para a formação. In. RONCA, A. C. C; ALVES, L. R. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

ALMEIDA Júnior. A. M.; NOGUEIRA, F. M. B; LAMBERTUCCI, A. R; GROSSI JUNIOR, G. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. In. BRASIL. MEC. SASE. *O Sistema*

Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014, p. 105-121.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996. Seção 1, p. 5. Seção 1, p. 18109.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2012. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Constituição (1988). 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, DF, 11 nov. 2009a. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 nov. 1968. Seção 1, p. 10369.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação- PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jan. 2009b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica: 2ª etapa: relatório nacional da pesquisa*. Brasília, DF: Inep, 2006a. (Pesquisa nacional qualidade na educação).

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica*. Brasília, DF: Inep, 2006b. (Pesquisa nacional qualidade na educação).

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014 - 2024: Linha de Base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 618, de 24 de junho de 2015. Dispões sobre o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 2015. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação*. Brasília: MEC/SASE, 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Ministério da Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Parecer CNE/CP nº 2/2015, aprovado em 9 de junho de 2015. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos

Profissionais do Magistério da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 2015a. Seção 1, p. 13.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jun. 2015b. Seção 1, p.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Parecer CNE/CES nº 564/2015, aprovado em 10 de dezembro de 2015. Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 mar. 2016a. Seção 1, p. 22.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Parecer CNE/CES nº 567/2015, aprovado em 11 de março de 2016. Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior que, por meio da Portaria nº 623, de 4 de setembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 8 de setembro de 2015, indeferiu o pedido de autorização para o funcionamento do curso de Filosofia, licenciatura, pela Universidade do Sul de Santa Catarina, com sede no município de Tubarão, no estado de Santa Catarina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 mar. 2016b. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 mar. 2016c. Seção 1, p. 23-24.

BRITTO, T. F. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In. GOMES, A.V.A.; BRITTO, T.F(Orgs.) *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2015. p.19-30.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, 2007.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). *Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?* São Paulo: CNDE, 2010.

CONFERENCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Documento final*. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: Jan,2016.

CONFERENCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO (CONAE), 2014, Brasília, DF. *Documento final*. Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>>. Acesso em: jan. 2016.

CONFERENCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (CONEB) 2014, Brasília, DF. *Documento final*. Brasília, DF: MEC, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf>. Acesso em: jan. 2016.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 199-245.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In. BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. p. 30-39.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N.S.C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 21-50.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001- 2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação (2011 - 2020): Avaliação e Perspectivas*. Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2012.

DOURADO, L. F. A formação de professores e a base comum nacional: questões e proposições para o debate. *RBPAE*, Goiânia, v. 29, n. 2, p. 367-388, mai/ago. 2013a.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, set. 2013b.

DOURADO, L. F. As Relações Federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação. In: RONCA, A. C. C.; ALVES, L. R. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015a, p. 33-55.

DOURADO, L. F. A Formação Inicial e Continuada de profissionais do magistério da educação básica. In: RONCA, A. C. C.; ALVES, L. R. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015b.

DOURADO, L. F. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. *Educação e sociedade*, v. 36, p. 299-324, 2015c.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA). *Mudar para sair da crise: alternativas para o Brasil voltar a crescer*. São Paulo: FPA, 2015. (Por um Brasil justo e democrático, v. 1).

GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (Orgs.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2015.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação*. Brasília, DF: IPEA, 2011.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; FERNANDES, M. D. E. (orgs.). *Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos*. Campo Grande: Oeste, 2015.

HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação da Tecocracia à Participação Democrática. In: CURY, C. R. J., HORTA, J. S. B., BRITO, Vera Lúcia A. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Ed. do Brasil, 1997, p. 137-206.

LIMA, J. F. Sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação. In: RONCA, A. C. C.; ALVES, L. R. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

MENDES, D. T. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

MONLEVADE, J. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, D. A. DOURADO, L. D et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011- 2020) como política de Estado. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 483-492, ago. 2011.

OLIVEIRA, E. C.; CEZARINO, K. R. A.; FERREIRA, M. J. R.; MACHADO, M. M. (Orgs.). *Educação de jovens e adultos: trabalho e formação humana*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2014.

RONCA, A. C. C.; ALVES, L. R. *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

SAVIANI, D. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: MEC, 2011. p. 71-93

SAVIANI, D. O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação. In: BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014, p. 15-29.

SENKEVICS, A. S.; MACHADO, T. D. M.; OLIVEIRA, A. S. *A cor e a raça nas estatísticas educacionais: uma análise dos instrumentos de pesquisa do Inep*. Brasília, DF: Inep, 2015. (Textos para discussão, n. 41).

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, dez 2015.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 97-108, set. 2002.

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES DA SÉRIE PNE EM MOVIMENTO



A série documental *PNE em movimento* tem como objetivo divulgar estudos e pesquisas sobre as metas, as estratégias, os programas e as políticas públicas relacionadas ao Plano Nacional de Educação (PNE), objetivando maximizar o alcance da sua discussão, bem como atender aos requisitos da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que prevê que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE.

A série publica artigos autorais inéditos, resultantes de estudos e pesquisas que apresentem consistência, rigor metodológico e originalidade na abordagem do tema e contribuam para o monitoramento e a avaliação do PNE.

Como publicar na série PNE em movimento

Ao submeter um original para publicação na série, devem ser observadas as normas para apresentação de originais, conforme estabelece o Manual da Linha Editorial do Inep, disponível no endereço eletrônico <http://publicacoes.inep.gov.br/portal/subcategoria/41>, além das diretrizes especificadas a seguir.

1. Os artigos devem trazer referência explícita ao PNE, suas metas ou estratégias, em seu título e em seu resumo. Podem ser encaminhados em qualquer época, devem ter entre 25 e 45 páginas, 35.000 e 55.000 caracteres (com espaços) e ser redigidos em língua portuguesa.

2. Autoria: o número de autores por artigo não poderá exceder o total de quatro pessoas. Caso mais pessoas tenham participado da construção do artigo, recomenda-se mencionar em nota de rodapé o grau de colaboração dos participantes da pesquisa, caracterizando-os como estagiários, auxiliares de pesquisa, bolsistas etc.
3. Mídia: os originais deverão ser encaminhados em arquivo no formato *word*, digitados em espaço 1,5, com extensão de 35.000 a 55.000 caracteres, incluindo os espaços (a extensão do artigo inclui título, resumo e palavras-chave – em português e em inglês –, figuras, tabelas, gráficos e quadros). Os arquivos não devem exceder o tamanho de 2MB.
4. Ilustrações: a série é eletrônica, em cores, e as ilustrações deverão possuir resolução a partir de 300 dpi, acompanhadas de fontes e de títulos que permitam compreender o significado dos dados reunidos. Os quadros, as tabelas e os gráficos (de preferência em *excel*) deverão obedecer às normas de apresentação tabular do IBGE. As fotografias, desenhos e mapas serão aceitos se apresentados em condições de fácil reprodução.
5. Título: o título do artigo deve ser breve (máximo de 200 caracteres com espaço), específico e descritivo, e vir, também, traduzido para o inglês.
6. Resumos: os artigos deverão ter, obrigatoriamente, resumos informativos em português e inglês, com até 1.500 caracteres com espaço.
7. Palavras-chave: os artigos devem apresentar três a cinco palavras-chave referentes a seu conteúdo, em português e em inglês, escolhidas em vocabulário controlado: Thesaurus Brasileiro de Educação – disponível em: <http://inep.gov.br/pesquisa/thesaurus>.
8. Ineditismo: a série *PNE em movimento* segue as diretrizes básicas para a integridade da atividade científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (<http://cnpq.br/diretrizes/>), segundo as quais o “autor deve sempre dar crédito a todas as fontes que fundamentam diretamente seu trabalho” (item 1); “para evitar qualquer caracterização de autoplágio, o uso de textos e trabalhos anteriores do próprio autor deve ser assinalado, com as devidas referências e citações” (item 7).

Os artigos devem ser encaminhados exclusivamente para o *e-mail* seriepne@inep.gov.br, junto com o formulário de submissão de originais, que inclui declaração de originalidade e termo de cessão definitiva de direitos autorais.

Para obter o formulário para submissão de originais, as normas editoriais ou mais informações sobre a Série PNE em movimento, escreva para:

seriepne@inep.gov.br

