

O plano nacional de educação e a luta por uma educação de qualidade para todos: alguns comentários

Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi

Doutor em História e Filosofia da Educação (USP) e Livre-Docente em Educação (UNESP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESP, Campus de Presidente Prudente.
e-mail: digiorgi@prudente.unesp.br

Resumo

Neste artigo, comento o Plano Nacional de Educação, tomando como referência o que seria necessário para assegurar uma educação básica de qualidade para todos no nosso país. Para isso, faço um breve histórico do Plano, confronto as metas que ele apresenta em relação à educação básica com os recursos propostos, e defendo a derrubada dos vetos presidenciais ao Plano.

Palavras-chaves

Plano Nacional de Educação, Política Educacional, educação básica.

Abstract

In this article, the National Plan of Education is commented on, taking as a framework for these comments that which would be necessary to guarantee basic education of quality for all in our country. For this, a brief history of the Plan is given, confronting the goals presented for basic education in the Plan with the resources that are proposed. The overthrowing by Congress of presidential vetoes to the Plan is defended.

Key words

National Plan of Education, Educational policy, Basic Education.

O objetivo deste artigo é comentar criticamente os avanços e recuos do Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, e sancionado, com vetos, pelo Presidente da República (Lei nº 10.172/2001), em relação àquilo que seria necessário para assegurar uma educação de qualidade para todos no nosso país.

Para isto, iniciarei com um histórico de tramitação do PNE no Congresso, discutirei as metas para a educação básica presentes no Plano, assim como a insuficiência do financiamento proposto pelo Plano para atingir estas metas, insuficiência esta extremamente agravada pelos vetos presidenciais, para discutir, ao final, a pertinência da proposta de derrubada dos vetos no Congresso nacional e o papel da organização da sociedade civil para a obtenção de uma educação de qualidade.

1. Histórico

A Constituição de 1988, no seu artigo 214, determina o estabelecimento em lei de planos plurianuais de Educação. Não há grande novidade nisto. O manifesto dos Pioneiros de 1932 já preconizava a necessidade, para a reconstrução nacional, “de um plano unitário e de bases científicas”. E a Constituição de 1934 estabelecia certamente por influência do manifesto de 1932, em seu artigo 150, a competência da União para “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 do País”.

As Constituições de 1946 e 1967 também preconizavam a existência de um PNE.

A novidade consistiu, na Constituição de 1988, no significado do Plano.

A intenção do legislador, dos constituintes da Nova República, explícita nos debates

que deram origem ao artigo 214, assim como na justificativa do deputado que o propôs, o saudoso professor Florestan Fernandes, era o de criar condições que gerassem uma política educacional de Estado, baseada no consenso da sociedade, menos sujeita ao jogo político-eleitoral e aos riscos da descontinuidade administrativa, típicos das políticas educacionais “de governo”.

A esperança era de que, a partir da existência deste plano no nível federal, seguir-se-iam planos estaduais e municipais igualmente frutos de consensos sociais nos seus respectivos âmbitos, criando uma cultura de metas e formas de gestão educacionais socialmente compartilhadas, e, portanto, muito mais viáveis, pois que sustentadas pela base da sociedade.

No entanto, a mudança da cultura de um país é tarefa muito complexa.

Os anos seguintes, marcados pela virada neo-liberal, vieram muito mais a confirmar a cultura política tradicional do que abrir espaço para a nova cultura pretendida pela Constituição.

O Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado no Governo de Itamar Franco, não chegou a ser enviado ao Congresso, e não foi referência significativa para as políticas educacionais desenvolvidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, sendo lembrado apenas de forma seletiva e limitada para legitimar eventualmente, *post hoc*, algumas medidas por ele adotadas.

A determinação constitucional foi, contudo, reafirmada no artigo 9º da Lei 9.394/96 (LDB), que, além disso, nas suas disposições transitórias, concedia prazo de um ano para que o Executivo Federal encaminhasse ao Legislativo um plano decenal de Educação.

Para atender esta exigência legal, o MEC protocolou um projeto de PNE que se originou

de um texto encomendado à Professora Eunice Durhan, que respondeu, até 1997, pela Secretaria de Política Educacional do MEC. Este texto, que foi debatido com os conselheiros do Conselho Nacional de Educação, secretários municipais e estaduais de Educação e diversos especialistas, propugnava pela elevação do gasto em educação para 6,5% do PIB.

Concomitantemente, uma proposta alternativa a este foi elaborada no 2º CONED (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte em novembro de 1997. Estabelecendo um objetivo de se atingir um investimento de 10% do PIB em educação, o PNE do CONED estabelece metas quantitativas para todos os níveis e modalidades de ensino, dentro do critério de qualificá-los por investimento por aluno, semelhante aos praticados nos países avançados: 20% da renda per capita para a educação básica – o que em 1997 dava aproximadamente US\$ 1.000,00 e 6% para o ensino superior US\$ 3.000,00, em 1997. Estas metas eram distribuídas gradativamente, sem grandes saltos anuais, ao longo dos anos de vigência do plano. Este texto foi apresentado ao Congresso sob o número PL 4.155/98.

Mas o texto que serviu de base para a tramitação do PNE foi mesmo o do governo (PL 4.173/98), tramitação esta que durou quase 3 anos: de 11/02/1998 a 09/01/2001.

O relator, Nelson Marchezan (PSDB-RS), tomou como base o PL 4.173/98, mas acolheu, total ou parcialmente, 71 das 158 emendas apresentadas por parlamentares. Uma discordância considerada extremamente relevante do substitutivo aprovado, em relação ao PL 4.173/98, foi o fato de se elevar o gasto em educação de 6,5% para 7% do PIB, e mais, precisar claramente que se tratam de 7% de recursos públicos, o que no PL 4.173/98 não era claro.

O substitutivo aprovado pela Câmara e

pelo Senado, apesar de ter sido fruto de um amplo consenso inter-partidário, e de ter sido relatado por um deputado do próprio partido do Presidente da República, recebeu deste nove vetos, que atingiram os artigos que visavam:

1. atender, pelo Programa de Garantia de Renda Mínima, a 50% da clientela nos três primeiros anos da vigência do PNE e a 100% até o sexto ano;
2. ampliar a oferta de ensino superior público numa proporção de pelo menos 40% das matrículas totais;
3. criar, no âmbito federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior FUNDES – com pelo menos 75% dos 18% vinculados ao ensino;
4. ampliar o crédito educativo para atingir, no mínimo, a 30% da clientela do ensino superior privado, com prioridade para os de menor renda;
5. triplicar, em dez anos, os recursos de financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e estaduais;
6. implantar, em um ano, planos de carreira para os profissionais técnico-administrativos;
7. elevar, na década, através de esforço conjunto da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, o percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%, por meio de ampliação anual de 0,5%, nos quatro primeiros anos e de 0,6% no quinto ano;
8. no prazo de dois anos, alocar valores anuais por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente;
9. garantir recursos do Tesouro Nacional para pagamento de aposentados da educação fora dos recursos vinculados ao ensino (cf. Monlevade, 2001).

2. As metas para Educação Básica e seu financiamento no PNE

Se analisarmos cada uma das partes do Plano que se referem à educação básica (educação infantil, educação fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), um ponto que não se pode deixar de notar é a desproporção entre as metas propostas e os recursos previstos.

Quanto à educação infantil, o Plano reconhece os déficits históricos de atendimento nesta área e apresenta avanços importantes, incorporando as posições pedagógicas dos especialistas do campo, além de colocar metas importante no âmbito de padrões relativos a infra-estrutura, formação de profissionais e atendimento em tempo integral, progressivamente. Mas, no que se refere aos recursos, afirma apenas que “terá que ser encontrada uma solução” para viabilizar as metas. Ora, justamente caberia ao Plano apontar caminhos para encontrar esta solução.

Na educação fundamental, problema semelhante se apresenta. Sabe-se que a municipalização em curso não tem assegurado mecanismos para melhorar e, em muitos casos, nem sequer manter a qualidade, especialmente no que se refere à formação continuada e em serviço dos professores. Assim, há uma clara necessidade de recursos extras, que não são contemplados pelo plano, para mudar esta situação. Mas, além disso, a incerteza quanto ao futuro (pois o plano tem validade até 2011 e o FUNDEF, principal fonte de recursos para o ensino fundamental, apenas até 2006) torna ainda mais premente a necessidade de se repensar a questão do financiamento. Caberia ainda quantificar a população a ser coberta por programas de renda mínima/bolsa escola, e os recursos necessários para esta cobertura.

Quanto ao ensino médio, aponta-se a

necessidade de professores qualificados para o novo perfil, muito mais flexível do que o atual, de organização curricular para este nível de ensino. Porém, não se prevêem recursos para oferecer salários suficientes para atrair e manter estes professores qualificados.

E, no que se refere à educação de jovens e adultos, temos o seguinte quadro: as 26 metas aprovadas representam um desafio quase inalcançável dentro das estruturas atuais de oferta dessa modalidade de ensino. Para chegar perto do atingimento destas metas, caberia um aporte de recursos extremamente significativo.

Além disso, seria necessário um esforço de formação de professores que contemplasse a especificidade de Educação de Jovens e Adultos - EJA.

Mas as metas são também um estímulo à participação, como afirma Maria Malta Campos (referindo-se prioritamente à educação infantil no PNE, mas seu comentário tem validade mais geral):

O documento apresenta alguns avanços importantes, assimilando muitas das demandas e consensos existentes na sociedade e nos meios especializados. Resta lutar para que suas metas não fiquem no papel, incorporando-se efetivamente às políticas governamentais e às práticas educacionais. Para isso não bastam boas intenções, mas são necessários recursos financeiros e vontade política dos responsáveis, além de atuação organizada e informada da população e dos profissionais da área (Campos, 2001).

3. A mobilização da sociedade civil e o movimento pela derrubada dos vetos

No item anterior, ficou claro que para chegarmos a cumprir, ou mesmo tangenciar, as metas qualitativas e quantitativas esta-

belecidas pelo próprio PNE para a educação básica, torna-se necessária a ampliação dos recursos para a educação, e, portanto, a derrubada dos vetos presidenciais, notadamente aquele que se contrapõe à vinculação de 7% do PIB para a área educacional.

Por esta razão, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, constituída por várias organizações da sociedade civil, tem dado prioridade a uma ação em prol da derrubada dos vetos, atuando junto ao Congresso neste sentido, luta que tem se revelado frutífera, sendo que esta derrubada se afigura hoje como provável. Neste momento, a organização da sociedade civil para pressionar o Congresso nacional se afigura fundamental.

No entanto, certamente, o papel da sociedade civil vai bem além disto. Como enfatizam Camila Croso Silva e Carlos Abicalil (2001):

Vale ressaltar que, apesar do PNE aprovado não determinar a constituição de instâncias plurais de participação, o Brasil é signatário do Marco de Ação de Dakar, o qual afirma ser necessário a criação ou fortalecimento de Fóruns de Educação para Todos. Além disto, o Marco de Ação de Dakar explicita que a participação da sociedade civil 'não deve limitar-se a endossar decisões ou financiar programas definidos pelo Estado. Ao contrário, o governo deve criar em todas as instâncias, mecanismos de diálogo que permitam aos cidadãos e às organizações da sociedade civil contribuírem para o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da educação'.

É este o desafio que se apresenta. Só a participação ampla da sociedade civil pode criar condições para que as metas do PNE saiam do papel, para se constituir, enfim, em elemento de resgate da nossa enorme "dívida social".

Referências bibliográficas

- CAMPOS, Maria Malta. *A educação infantil no Plano Nacional de Educação*. 2001. (mimeo).
- MONLEVADE, João. *Histórico do Plano Nacional de Educação*. 2001. (mimeo).
- SILVA, Camila Croso; ABICALIL, Carlos. *O papel da sociedade civil frente ao PNE*. 2001. (mimeo).