PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: ASPECTOS HISTÓRICOS - CRÍTICOS DE SUA TRAJETÓRIA E SEUS DESDOBRAMENTOS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Paula Amorin, Maisa Colombo, Gislaine de Oliveira Prodomo Costa, Edilene Cristine Weffort Oliveira, Lucia Maria Corrêa Gomes Ferri.

Mestrado em Educação – Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE – SP. E-mail: paulaamorin@ig.com.br

RESUMO

Esta investigação trata do tema, os Planos Nacionais de Educação: um resgate histórico-crítico de sua trajetória e seus desdobramentos na educação brasileira. Buscou-se refletir a importância do planejamento e a implementação das políticas públicas, avaliando a atuação do Estado, e os resultados dos Planos Nacionais de Educação. As políticas públicas vinculam-se a um modelo de Estado e acabam como instrumentos de manutenção de sua configuração no caso, atrelada aos interesses do capital e do mercado. A abordagem metodológica corresponde a uma pesquisa de natureza qualitativa, descritiva, de caráter teórico - crítica, tendo como procedimento de coleta de informação a pesquisa bibliográfica, documental e de legislação. Concluiu-se que as fragilidades ocorridas no planejamento e implementação dos Planos Nacionais de Educação sublinharam-se pelas diretrizes do pós-neoliberalismo em nosso país nas últimas décadas e estiveram sempre num enclave economicista.

Palavras-chave: História da Educação. Políticas Públicas. Planejamento.

INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Este estudo tem como tema os Planos Nacionais de Educação: um resgate histórico-crítico de suas trajetórias e seus desdobramentos na educação brasileira, trazendo uma discussão da problemática relativa ao descompasso entre sua elaboração e implementação. Para abordar a temática em questão, primeiramente refletiu-se o conceito de políticas públicas e planejamento, com foco no resultado do processo político, expressado pela intervenção do Estado.

De acordo com Lamounier (1982, p. 5-21) a compreensão do significado de políticas públicas corresponde a um duplo esforço: de um lado entender a dimensão técnica administrativa que compõe, verificando a eficiência e o resultado prático para a sociedade; e de outro lado reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas político-sociais.

A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, em alguns casos, é assegurada pela própria lei que as institui. No caso da Educação, a sociedade é representada pelos Conselhos: Municipal, Estadual e Nacional. Outros instrumentos para envolver no processo de participação e controle social os diversos segmentos da sociedade

são: audiências públicas, encontros, conferências e demais instrumentos instituídos pela Constituição Brasileira de 1988.

No entanto, é preciso estar atento ao fato destacado por Oliveira (2006) que, o Brasil, assim como a maioria dos países da América Latina, ainda não conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar a questão de como desenhar políticas públicas que, ao mesmo tempo impulsionem o desenvolvimento econômico e promovam a inclusão social. Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi refletir e discutir criticamente os desafios do planejamento e implementação das políticas públicas, no caso, Planos Nacionais de Educação, considerando as diversas rupturas na história da educação e os fatores sociais, políticos e econômicos.

Na discussão das políticas educacionais, destaque especial foi dado à questão do planejamento, entendido como um processo que diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas que podem ser aplicados para mudança. Vale ressaltar que o planejamento não se refere somente às decisões sobre o futuro, mas questiona o futuro de nossas decisões. Isso porque, não existe planejamento neutro, planejar é priorizar e resolver problemas, o que pressupõe uma determinada visão de mundo, concepção de Estado e de organização social.

Matus (1997, p. 39 a 40)

Não se pode governar eficazmente sem dispor de métodos poderosos de planejamento [...]. O planejamento é uma ferramenta de governo ou uma técnica para o uso dos técnicos? Pode-se e deve-se planejar a política? Precisamos planejar em quaisquer circunstâncias e sob a influência de qualquer ideologia? [...].

Em nosso país, o planejamento tem-se limitado a elaboração de planos e controle, possuindo um caráter controlador de orçamento e alocação de recursos, visando a antecipação do futuro, como se isto fosse racionalmente possível. A atual política educacional é parte do projeto de reforma que, coloca os custos com as políticas educacionais no centro da crise do Estado. Nesse projeto de reforma, o Estado busca racionalizar recursos e diminuir seu papel no que se refere às políticas sociais em geral e às políticas educacionais em particular.

METODOLOGIA

Esta investigação fez uso da metodologia qualitativa, por meio de uma análise crítica das políticas públicas no enclave do processo político.

Bogdan (1994, p. 16)

Utilizamos a expressão investigação qualitativa como um termo genérico que agrupa diversas estratégias de investigação que partilham de determinadas características. [...] As questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outrossim formulados com o objetivo de investigar os fenômenos em toda sua complexidade e em contexto natural.

Abordou-se o planejamento e a implementação dos Planos Nacionais de Educação no Brasil por meio de um estudo descritivo, com eixo teórico-crítico, que utiliza o procedimento de coleta, pela fonte de informação bibliográfica, documental e legislação.

RESULTADOS

A História da Educação em nosso país é marcada por grandes rupturas desde a chegada dos colonizadores em 1500, até o período que abrange a Colônia, Império e República (1930); período considerado pouco relevante para a economia, em que o Brasil atuava apenas como exportador de açúcar, café e borracha e, em relação à educação, pouco se fez.

Conforme Romanelli (1999, p.36),

[...] inúmeras foram as dificuldades daí decorrentes para o sistema educacional. Da expulsão até as primeiras providências para a substituição dos educadores e do sistema jesuítico transcorreu um lapso de 13 anos. A expulsão dos jesuítas desmantelou toda uma estrutura administrativa de ensino.

Na década de 1930, Getúlio Vargas criou o Ministério da Educação e Cultura e na sequência, o Conselho Nacional de Educação, com a proposta de elaboração de um plano nacional de educação, que objetivasse o desenvolvimento socioeconômico do país, diminuindo os níveis de desemprego, pobreza e desigualdade (FERREIRA, 2011).

Foi somente em 1932, por meio do Manifesto dos Pioneiros e da Educação Nova, que se reivindicou a criação de um sistema que organizasse a educação conforme a demanda do país.

A Constituição de 1934 previa um Plano Nacional de Educação (PNE) que garantisse o ensino primário gratuito e obrigatório. Esse PNE era entendido pelos educadores como algo renovador, que agregava diversos benefícios aos cidadãos através de políticas educacionais. Porém em 1937, a proposta de transformar o PNE em lei não se concretizou; neste período de instauração do Estado Novo (1937 – 1945), o planejamento dava suporte ao objetivo econômico do governo, caracterizado por uma divisão da educação para elite, para mulher e para os

trabalhadores, estabelecendo-se, assim, como função o suporte ao projeto industrial do governo. (ROMANELLI, 1999).

Entre 1946 e 1962, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi marcado por duas visões para a construção do projeto de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Enquanto a primeira tendência salientava a necessidade da construção de um sistema de ensino voltado para o desenvolvimento brasileiro, a segunda visão dava às famílias o direito de decidir sobre o tipo de educação dos filhos. Nessa discussão, acabou por prevalecer a segunda visão.

Promulgada a Lei de Diretrizes e Bases nº 5692/61 (LDB), referindo-se ao Planejamento da Educação, reduzia-se à instrumentalização de distribuição de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino em seus diferentes níveis. No governo de Kubitschek (1956 – 1961), o planejamento continuou com a dimensão desenvolvimentista do Estado Novo.

Apesar de, durante os governos democráticos de Goulart e Kubitschek ocorrerem grandes mobilizações dos educadores em fóruns nacionais para discutir o sistema educacional, a educação continuava com forte enclave desenvolvimentista. Nas metas decenais para a educação, também, na América Latina estava presente o enfoque econômico. No ano de 1961 promulgou-se a primeira Lei de Diretrizes e Bases e implementou-se em 1962/1963, os primeiros planos educacionais. No período de 1962 até 1985, ocorreram significativas mudanças no cenário político e educacional, transformando a educação em mero instrumento de racionalidade tecnicista, sem qualquer interferência ou participação da sociedade no processo ou sistema de educação, o que acabou por reduzir a tarefa do professor a de executor de tarefas.

Os esforços de Anísio Teixeira refletiam a resistência nacional quanto às metas internacionais; o Conselho Federal de Educação elaborou o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), dispondo sobre a aplicação de recursos federais para a educação, numa tentativa de adaptar as metas ao contexto brasileiro. No período do golpe militar, o planejamento educacional foi transferido dos educadores para os tecnocratas, com um viés economicista, voltado para os interesses internacionais, influenciado pelos interesses capitalistas e enfatizava a obrigatoriedade da educação profissional, ficando subordinado ao Ministério do Planejamento, os recursos para a educação sequer foram citados na Constituição de 1967. Na década de 80, com o fim do regime militar, a sociedade iniciou uma tentativa de movimento através de fóruns, de caráter democrático e participativo. O país passa pela elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento

da Nova República (PND), utilizando como suporte, o Plano de Educação para Todos na formulação de políticas, planejamento e gestão democrática.

Estranhamente, na década de 1990, o Ministério da Educação se coloca em segundo plano quanto ao ensino profissionalizante, cedendo lugar ao Ministério do Trabalho que, articulado com a sociedade criou, o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR-1995/2003), cujo objetivo era dar assistência aos grupos que apresentassem dificuldades em manter um vínculo empregatício, consequentemente, sem renda familiar. No período de 2003 a 2010, foi criado o Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade de viabilizar a autonomia institucional e a qualidade da educação brasileira. Persistiram os problemas de falta de docentes, baixos salários, prédios improvisados, falta de material didático.

DISCUSSÃO

Atualmente, no Brasil, está em fase de votação no Congresso Nacional, um novo Plano Nacional de Educação (PNE), em tramitação no Senado desde 2011. Se aprovado, abrangerá o período de 2013 a 2020. Isso significa que estamos sem um Plano Nacional de Educação (PNE) vigente. Os temas abordados por este novo Plano Nacional de Educação (PNE) são diversos e contemplam todos os níveis de ensino desde creche, alfabetização, até pós-graduação. O projeto foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010 e foi aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro de 2012 depois de ter recebido cerca de três mil emendas.

A ampla abrangência deste Plano Nacional de Educação (PNE) se deve ao fato de o Brasil ainda enfrentar as mesmas dificuldades em relação a questões antigas como: o alto índice de analfabetismo. São 12,9 milhões de pessoas, acima dos 15 anos, analfabetas segundo o relatório de 2012 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base em dados de 2011. As dificuldades enfrentadas pelos professores em alfabetizar as crianças na idade certa. Dados levantados pelo Censo de 2010 revelaram que, aproximadamente 15,2% das crianças brasileiras em idade escolar não sabem ler e escrever. Além da evasão escolar. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), em 2007, de cada 100 alunos que ingressaram no 1º ano do Ensino Fundamental, apenas 05 concluíram o 9º ano.

Além das questões mencionadas acima, vários outros desafios estão postos ao Plano Nacional de Educação (PNE), em trâmite no Congresso Nacional, dentre os quais merecem

destaque: formação e valorização profissional, qualidade social, Plano de Estado e Sistema Articulado, gestão democrática, financiamentos e diversidades (FERNANDES, 2011). Conforme aponta o autor, diante das perspectivas de ação colocadas a este novo Plano Nacional de Educação (PNE/2011-2020), a necessidade da participação da sociedade brasileira parece clara, pois, uma educação de qualidade é de interesse de todos os cidadãos.

CONCLUSÃO

A educação brasileira sempre esteve em descompasso em relação à maioria dos países desenvolvidos e desvinculada, dos demais setores da sociedade e dos avanços da própria concepção de planejamento. As ações dissociam-se do planejado na medida em que, planeja-se o que não se faz e faz-se o que não se planeja. O resultado é evidente: a acumulação angustiante dos problemas e a incapacidade dos governos para manejar seu balanço de gestão pública.

O Brasil é um país que, ao longo de todo o seu processo histórico sempre foi marcado por exclusões no cenário social, sendo estas, um dos principais problemas do sistema educacional. A partir das características levantadas no trajeto histórico da educação no Brasil, conclui-se que os atrasos e progressos ocorridos no planejamento e implementação dos Planos Nacionais de Educação estiveram sublinhados pelas diretrizes neoliberais.

No entanto, a recuperação do Estado como planejador pode ser considerada positiva na medida em que vislumbra a possibilidade de organização do sistema nacional de educação, por outro lado, destaca-se a complexidade do quadro com a presença de fortes antagonismos na condução do Estado brasileiro que, acabam interferindo na forma precária em que o planejamento e a implementação das políticas educacionais são conduzidos, configurando-se num desdobramento do baixo investimento financeiro e político na educação brasileira (FERREIRA, 2011).

É preciso considerar que, a luta por uma educação democrática no Brasil ainda é uma aspiração, e que a sociedade brasileira precisa se mobilizar em seu favor, pois, conforme aponta Lima (2010), a justiça social e os processos de não exclusão resultam de conquistas da própria sociedade e não são resultantes de medidas outorgadas. O autor ressalta ainda que, tais conquistas são efetivadas por meio de uma contra - internalização propiciada pela educação, por meio de uma emancipação concreta da sociedade e do homem e que, somente assim, será possível “reunir a dimensão necessária de emancipação, libertação, justiça social, humanização e universalização das construções sociais, rompendo definitivamente com o ordenamento da teoria

do sociometabolismo do capital, na atualidade, sob a denominação de neoliberalismo". (LIMA, 2010, p.12).

Conforme aponta Peroni (2007), é necessário estar atento à falsa ideia de que a sociedade civil participa do processo político por meio de suas instituições representativas, como sindicatos, movimentos sociais e partidos, pois, estes, na realidade estão sendo neutralizados como parte da estratégia pós-neoliberal.

O planejamento deve ser o instrumento da sistematização da educação no Brasil; o Estado deve garantir as possibilidades financeiras, gestão democrática e a qualidade, supervisionando e avaliando a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) e a articulação das políticas públicas sociais.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, S. R. **Reflexões sobre o Estado, Políticas Públicas e Educação**. Disponível em: <http://www.artigonal.com.br/educacao-artigos/reflexões-sobre-estado-politicas-publicas-e-educacao-1223016.html>. Acesso: em 08 de agos. de 2013.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, Ltda., 1994, p. 183-93.
- FERNANDES, F. das C. Perspectiva para o novo Plano Nacional de Educação – PNE (2011-2020). In SOUZA, J. (org). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber, 2011. p. 81-94.
- FERREIRA, E.B.; FONSECA. M. **O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais**. Florianópolis: Perspectiva, v. 29, n. 1, jan./jun.2001. p. 69-96.
- LAMOUNIER, B. **Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência**. In: FUNDAP. Planejamento e políticas públicas. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 1982. p. 5-21.
- LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M.; LIMA, A. B. de. Estado, Políticas Educacionais e gestão democrática da escola no Brasil. In: ENDIPE – Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino. **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: políticas e práticas educacionais**. Belo Horizonte, 2010, UFMG, Belo Horizonte - MG, 2010, p. 01-37.
- MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente**. Coleção Ciências Técnicas de Governo. Edições FUNDAP, São Paulo, 1996.
- OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP. Rio de Janeiro. Março/Abril 2006.

PERONI, V. M. V. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. In: **Revista SIMPE – RS**, Porto Alegre, 2007. p. 11-33.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil: 1930-1973**. Petrópolis: Vozes, 1999.