

Apresentação



É praticamente consensual que a noção de plano de educação, avizinhada da ideia de organização de um sistema de educação nacional, se fez notar pela primeira vez no Brasil no âmbito do Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, inaugurando reflexões que se estendem até os dias atuais sobre a formulação e implantação de políticas públicas que se insiram em um quadro de maior racionalidade e sistematização, de modo a superar ações tendenciosamente experimentais, intuitivas, fragmentadas e/ou desarticuladas.

Todavia, dos anos 1930 até o presente momento, sabe-se que não foram muitos os momentos de elaboração e/ou implementação, de fato, de planos de educação de abrangência nacional no Brasil, tampouco que tivessem implicado alguma mobilização sociopolítica e não apenas decorrido das *expertises* da área. Assim, essas iniciativas teriam partido de diferentes pressupostos e visado a distintas finalidades, além de percorrer caminhos diferenciados, exprimindo, portanto, concepções hegemônicas de sociedade, de educação e, em particular, de planejamento educacional, isso circunscritamente ao contexto histórico e social do qual vieram a emergir. Sabe-se que um primeiro PNE veio a ser elaborado no rastro das aspirações liberais que nortearam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, cuja vertente nacional desenvolvimentista viria também influenciar as políticas públicas de educação até a década de 1970, a par do tecnocratismo e economicismo que marcariam o planejamento educacional derivado dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) do período da ditadura militar aos anos iniciais da chamada Nova República. A partir do início da década de 1990, de um lado, em meio à reconstrução do federalismo e da democracia, e, de outro, sob os ventos da redefinição do papel do Estado e da própria educação, o processo acima veio a dar lugar, primeiramente, em 1993, ao Plano Decenal de Educação para Todos (PDET), para, logo após, engendrar o PNE 2001-2010.

Previsto pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o PNE 2001-2010 definiu diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas relacionadas ao conjunto de níveis e modalidades do ensino, tratando, ainda, da formação docente, do financiamento e da gestão, além do seu acompanhamento e avaliação, propugnando a efetivação de uma gestão descentralizada pela via do regime de colaboração entre os entes federativos. Na sua gênese, disputou hegemonia com o anteprojeto elaborado pela Conferência Nacional de Educação (CONED), resultado da conjunção do diálogo entre várias entidades educacionais e associações profissionais, ao revés da proposta elaborada pelo Ministério da Educação (MEC), esta marcada por uma racionalidade tipicamente administrativa e economicista, coesa às propostas de reforma do Estado brasileiro então em curso. Em observância à Constituição Federal (CF) de 1988 e à regulamentação de suas disposições pela LDBEN nº 9.394/1996, a Lei nº 10.172/2001 também veio determinar o estabelecimento de vinculações entre este PNE e os planos locais, nos termos de que, a partir da sua vigência, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar os seus planos decenais correspondentes. Assim, desencadeou-se, pelo menos do ponto de vista legal, o desdobramento de um plano de educação mais geral, articulado à nação como um todo, em planos com especificidades locais, que deveriam se adequar às várias circunstâncias estaduais, distrital e municipais, isso por meio do protagonismo não apenas dos especialistas na área, mas, agora, da participação dos vários atores sociais. Na esfera do planejamento estadual da educação, isso passou a significar, portanto, que, entre outros aspectos, caberia aos Planos Estaduais de Educação (PEEs) observar as estratégias registradas naquele plano nacional de modo a compor um conjunto integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas estabelecidas e, ainda, articulado nas suas ações. No entanto, essas determinações sinalizavam que as políticas e planos estaduais, além de consoantes ao PNE, deveriam visar à unidade territorial e, a um só tempo, à oferta de elementos que subsidiassem, de modo integrado e articulado, a elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs), estes

voltados para as suas respectivas particularidades locais. Potencialmente, os PEEs confeririam coesão ao planejamento educacional do Estado, formulando políticas que tenderiam a ultrapassar os limites da rede escolar estadual, de modo a estabelecer articulações simétricas em relação aos seus municípios – elevados, a partir da CF/1988, à condição de entes autônomos federados –, caracteristicamente por meio da previsão de formas de colaboração, observando, portanto, a autonomia local deste ente federado. Por seu turno, os municípios poderiam diagnosticar a sua realidade educacional e, em consequência, prever ações planejadas e sistemáticas que visassem ao atendimento das demandas identificadas, consoantemente ao PNE e ao PEE.

Todavia, chegado ao término da vigência do PNE 2001-2010, contabiliza-se a existência de 14 Estados sem PEEs (54% do total de 26), além do Distrito Federal, e cerca de 2.181 Municípios (39,2% de 5.565) sem PME. Somou-se a esses déficits a ausência de um novo PNE que, originalmente, conforme previsto no Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, de autoria do poder executivo federal, deveria abarcar o decênio 2011-2020, mas cujo trâmite legislativo consumiu deste período três anos e meio, tendo sido aprovado somente em 25 de junho de 2014, por meio da Lei nº 13.005. O PL nº 8.035/2010 veio a ser encaminhado pelo poder executivo ao Congresso Nacional naquela mesma data, tendo sido votado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CEC), à qual estava subordinado, somente um ano e meio após, em 13 de junho de 2012, acumulando, ao longo do seu trâmite, cerca de 2.905 emendas. Em 25 de outubro de 2012, ocorreu o seu encaminhamento ao Senado Federal pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, onde, desde então, sob denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103, aguardava sua avaliação, cuja votação veio a ser realizada apenas no dia 17 de dezembro de 2013. Retornando à Câmara dos Deputados, veio a ser finalmente votado no dia 3 de junho de 2014 e, alguns dias após, sancionado, sem vetos, pela Presidência da República, em 25 de junho do mesmo ano. Conforme sucedido anteriormente com o PNE 2001-2010, as questões relacionadas ao financiamento da educação pública constantes deste novo PNE parecem ter sido as mais polêmicas, engendrando algumas importantes disputas parlamentares, embora uma das principais reivindicações da sociedade civil organizada tenha sido contemplada, consubstanciando-se na 20ª meta, a saber, “Ampliar o investimento público em educação 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 no final do decênio”.

Durante a ausência deste novo PNE, a ideia de um planejamento local da educação, integrado e articulado a um plano maior, de escala nacional, estagnou-se, pois, além do relativo fracasso do PNE 2001-2010, Estados e Municípios que até então não haviam elaborado os seus respectivos planos, assim como aqueles cujo plano tenha expirado por época do fim da vigência deste mesmo PNE, se viram paralisados, justamente pela ausência das diretrizes e objetivos/metastas nacionais que deveriam ser tomados como referentes para a tradução das demandas locais em PEEs e PMEs. Tal paralisação veio a ser também impulsionada pela superposição e desarticulação de ações também desencadeadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este, também cognominado Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) da Educação, veio a ser lançado por intermédio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, tratando-se de um plano elaborado pelo MEC, de caráter executivo, organizado a partir de quatro eixos norteadores – Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização –, mas que, prioritariamente, é apresentado com o objetivo de identificar e solucionar problemas que afetam aquele primeiro nível de ensino, visando à qualidade, em todas as suas etapas e modalidades, no prazo de quinze anos. Com isso, as transferências voluntárias de recursos e a assessoria técnica da União, pela via do MEC, junto aos Estados, ao Distrito Federal e, especialmente, em relação aos Municípios, passaram a estar vinculadas à adesão por parte destes entes federados às metas daquele plano, de modo a garantir a sua exequibilidade. Dentre o conjunto de ações previstas para a consecução do PDE, o governo federal elaborou duas espécies de subplanos mutuamente imbricados, constantes do PDE: de um lado, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, de outro, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Conforme pode ser atestado, eleger os planos de educação como temática central deste dossiê consiste em um esforço para trazer à vista, de um lado, alguns dos problemas que marcam a elaboração e institucionalização contemporânea dos planos nacionais no país, e, de outro, suas repercussões no contexto local de formulação das políticas públicas de educação, quer estaduais, quer municipais. Por isso, inicialmente os quatro primeiros artigos que compõem este dossiê se voltam para a discussão a respeito do PNE 2001-2010 e do novo PNE. Enquanto os dois primeiros trabalhos (GOMES et

al., 2014; DUARTE; SANTOS, 2014) abordam esses planos sob a perspectiva processual da sua construção, buscando demarcar as práticas de participação sociopolítica e as disputas entre as propostas da sociedade e as do poder executivo federal, os outros dois estudos (PERONI; FLORES, 2014; DAVIES, 2014) visam à avaliação do conteúdo desses mesmos planos, de um lado, com foco na problemática da gestão democrática e da constituição de um sistema nacional de educação e, de outro, detidamente nas questões que marcam o seu financiamento. Posto isso, caberia agora sinalizar as repercussões dos planos de abrangência nacional na esfera local, tarefa levada a efeito pelos três trabalhos seguintes que, para tanto, analisam: o processo participativo de construção do PEE de Pernambuco (AGUIAR, 2014), Estado pioneiro no país em termos da elaboração e aprovação do seu plano; os PMEs elaborados por municípios localizados nas três Regiões Metropolitanas (RMs) do Estado de São Paulo (MARTINS; PIMENTA, 2014); e os diagnósticos do PAR produzidos pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro (SOUZA; ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2014).

Em síntese, no que diz respeito à realidade brasileira, é possível afirmar que os artigos acima aludidos sinalizam importantes tendências sobre os problemas que marcam o planejamento da educação nacional e local no País, neste último caso expondo, com vigor, análises sociológicas e científico-políticas sobre as disposições não apenas válidas para determinados territórios, mas que nos inspiram a pensar e examinar outras realidades nacionais congêneres. Além disso, cumpre destacar que sua autoria decorre de renomados pesquisadores da área de política e gestão da educação, pertencentes a instituições de ensino superior públicas e/ou confessionais de excelência, abrangentes das Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste do País, o que contribui para o enriquecimento de um olhar crítico e diverso em torno da problemática do planejamento e dos planos de educação no Brasil.

No entanto, reflexões sobre o planejamento e os planos de educação no Brasil podem tornar-se ainda mais fecundas quando confrontadas com outros espaços nacionais. Assim, buscou-se edificar este dossiê também considerando estudos que criticamente examinassem alguns dos principais problemas que caracterizam a sua elaboração e implantação internacional, nomeadamente relacionados à realidade portuguesa (CASTRO; ROTHES, 2014; MARTINS, 2014), contando com a colaboração de importantes pesquisadores daquele país. Com isso, o dossiê é encerrado com o rico debate sobre os equivalentes lusitanos dos PMEs brasileiros, cognominados Cartas Educativas Municipais (CEMs), cujos trabalhos curiosamente permitem observar problemas que se aproximam daqueles que afetam a autonomia do planejamento local da educação no Brasil, mesmo em contextos marcados por estruturas diferenciadas de organização política do Estado (no Brasil, federada, em Portugal, única). Decerto, o arranjo federativo brasileiro haveria de se refletir, conforme previsto na CF/1988 e na LDBEN nº 9.394/1996, no binômio autonomia/cooperação entre os sistemas de ensino, e, no que remete ao planejamento educacional, igualmente traduzir-se no propugnar de uma relação integrada e articulada entre o plano nacional e os locais, resguardada, contudo, a condição de entes autônomos federados e as suas respectivas competências educacionais. Já nos Estados unitários, como o português, o poder político e fiscal encontra-se caracteristicamente concentrado no governo central, enquanto a autoridade política dos governos locais decorre por delegação do poder central, o que, no campo das políticas de educação, tende a implicar menor protagonismo local na sua formulação. Não se trata, contudo, de textos que se desenvolvem sob perspectiva comparada e sim de estudos sobre as especificidades daquela realidade ibérica, mas que, do ponto de vista epistemológico, se portam como importantes referentes que instigam a reflexão sobre as questões que presentemente marcam o planejamento da educação no Brasil, além, é claro, de exporem os desafios postos ao planejamento local da educação no Portugal contemporâneo. Do mesmo modo, há de se supor que as análises aqui destacadas em torno das realidades nacional e locais do planejamento educacional brasileiro suscitem novas percepções acerca do planejamento e das cartas educativas em espaços do “além-mar”.

Finalmente, cumpre destacar que é esperado que os artigos deste dossiê contribuam não apenas para o acúmulo de conhecimento científico na área da política e gestão da educação, somando-se, portanto, aos estudos que já há algum tempo se avultam, especialmente, em termos do planejamento nacional e local da educação, mas que se portem como um alerta aos poderes executivo e legislativo acerca dos problemas que perpassam a formulação, aprovação e implantação dos planos de educação no País, sobretudo em face dos desafios que o novo PNE já sinaliza.

DONALDO BELLO DE SOUZA