

PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2011-2020, DA CONFERÊNCIA À APROVAÇÃO: AVANÇOS E RETROCESSOS NO ENSINO SUPERIOR

Josiane Carlota da Silva*
Adriana Salvaterra Pasquini**

RESUMO: O presente artigo apresenta a análise das discussões realizadas na Conferência Nacional de Educação (CONAE) e as possíveis divergências expressas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 no que diz respeito ao Ensino Superior. Por meio de pesquisa bibliográfica, realizamos uma análise crítica e comparativa entre o Documento Final da CONAE, especificamente o eixo III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar e o Projeto de Lei nº 8.035 de 2010, referente ao PNE 2011-2020, no que se refere à meta 12, voltada para as ações políticas e educacionais no que tange o Ensino Superior. Os resultados desta pesquisa apontam para uma reflexão acerca dos anseios da sociedade civil organizada por meio da CONAE e das contradições expressas no PNE, decênio 2011-2020.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Nacional de Educação; Conferência Nacional da Educação; Ensino Superior.

BRAZILIAN EDUCATION PLAN 2011-2020: PROGRESS AND REGRESSION IN HIGHER EDUCATION

ABSTRACT: Current analysis deals with discussions at the National Education Conference (CONAE) and possible divergences in the Brazilian Education Plan (PNE) 2011-2020 with regard to Higher Education. A critical and comparative analysis was undertaken, through a bibliographical research, between the CONAE's final document, specifically Axis III – Democratization of Access, Permanence and Schooling Success, and Act 8035/2010 on PNE 2011-2010, with regard to Target 12, specifically on political and educational activities dealing with Higher Education. Results indicate investigations on the expectations of organized civil society represented by the CONAE and the contradictions in PNE 2011-2020.

* Graduada em Pedagogia pela UNICESUMAR - Centro Universitário Cesumar; E-mail: josi_0307@hotmail.com

** Graduada em Pedagogia, Especialista em Psicopedagogia e Pesquisa Educacional, Mestre em Educação.

KEY WORDS: Brazilian Educational Plan; National Conference on Education; Higher Education.

INTRODUÇÃO

A luta por uma escola pública, gratuita e laica para todos, assumiu grande importância no contexto educacional brasileiro. Diante dos esforços de consolidar uma educação universal de qualidade, destacamos a elaboração do Plano Nacional da Educação (PNE), que define as metas educacionais para os próximos dez anos e que deveria ter entrado em vigor no ano de 2011.

Fundamentado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9394/96 e formulado por instituições e órgãos competentes em âmbito nacional, o PNE é um documento criado pelo Ministério da Educação (MEC) que define as metas e diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, bem como para cada nível e modalidade de ensino, para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação.

Estas metas devem ser obrigatoriamente cumpridas até o final de cada década sendo os governos, federal, estadual e municipal, os responsáveis por colocá-las em prática por meio de campanhas, programas de incentivo e outros. Desta forma, a cada dez anos, um novo PNE é elaborado e as instituições e setores ligados à educação trabalham para que seus objetivos sejam alcançados.

Em abril de 2008 aconteceu em Brasília a Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB). Nesta, o MEC assumiu o compromisso de apoiar a organização da Conferência Nacional da Educação (CONAE). Assim sendo, em 03 de setembro de 2008 foi publicada a Portaria Ministerial n.º 10/2008 que estabeleceu comissão de 35 membros, que tiveram como tarefa coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da CONAE.

Constituindo-se em um espaço de debate democrático, a CONAE foi organizada com a finalidade de discutir a educação escolar brasileira da Educação Infantil à Pós Graduação, para que toda a sociedade civil organizada pudesse participar do desenvolvimento da Educação Nacional (BRASIL, 2010a).

Contando com a participação efetiva de diversos segmentos tais como pais, profissionais da educação, estudantes, gestores, agentes públicos e sociedade civil organizada, a Conferência aconteceu no período de março a abril de 2010, em Brasília – DF, e foi precedida de conferências municipais (realizadas no primeiro semestre de 2010) e de conferências estaduais e do Distrito Federal (realizadas no segundo semestre do mesmo ano), cumprindo-se em diferentes territórios e espaços institucionais, escolas, municípios, estados e país.

As conferências partiram do tema central “Construindo um Sistema Nacional articulado de educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação”, definido pela comissão organizadora nacional da CONAE (BRASIL, 2010a). A comissão subsidiou também as discussões das conferências municipais, intermunicipais, distritais e estaduais, servindo como parâmetro para os debates locais e regionais.

A CONAE estruturou-se de forma a garantir o aprofundamento de questões e encaminhamentos debatidos. Discutiram-se os rumos da educação brasileira retirando dessas discussões os subsídios necessários à elaboração do PNE. Foi um processo que se configurou em um importante acontecimento no cenário educacional.

As discussões culminaram na elaboração do Documento Final da CONAE apresentado em um congresso constituído pela sociedade civil organizada e pelos movimentos sociais envolvidos nesse processo de construção do novo PNE (2011-2020). O Documento Final é organizado em eixos, que orientam os sujeitos envolvidos no processo educacional tendo também como objetivo contribuir,

[...] para a construção de políticas de Estado para a educação nacional, em que, de maneira articulada, níveis (educação básica e superior), etapas e modalidades, em sintonia com os marcos legais e ordenamentos jurídicos (Constituição Federal de 1988, PNE/2001, LDB/1996, dentre outros), expressem a efetivação do direito social à educação, com qualidade para todos. Tal perspectiva implica ainda, a garantia de interfaces das políticas educacionais com outras políticas sociais [...] (BRASIL, 2010a, p.12).

Destarte, a CONAE em seu Documento Final, descreveu as bases para um novo PNE, tendo como subsídio as decisões tomadas nas conferências municipais, intermunicipais e estaduais, constituindo-se em um referencial político para a edu-

cação nacional e para as políticas de Estado e visando a melhoria da educação brasileira.

Reconhecendo a importância deste documento e sabendo que o mesmo consiste em um importante instrumento que favorece a consolidação dos anseios educacionais do país, o presente trabalho traz uma pesquisa bibliográfica e documental, qualitativa, tendo como objetivo geral analisar as discussões realizadas na CONAE e as possíveis divergências expressas no PNE 2011-2020 no que diz respeito ao Ensino Superior.

A grande indagação está em entender como os anseios da sociedade civil expressos por meio da CONAE foram contemplados ou não no PNE.

Para fundamentar o contexto supracitado, buscaremos auxílio no Documento Final da CONAE, no Projeto de Lei para o PNE 2011-2020 (BRASIL, 2010b), em outros documentos do MEC e também na teoria de autores que discutem a educação enquanto Política Pública de Estado.

Para a elucidação das questões apresentadas o artigo está disposto em três sessões, que se organizam da seguinte forma: na primeira, contextualizaremos historicamente os Planos Nacionais da Educação brasileira, na segunda, discutiremos as implicações do Documento Final da CONAE na organização do PNE e por último, mas não menos importante, faremos uma análise comparativa da meta 12 do PNE, com o eixo III do Documento Final da CONAE - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar fazendo referência ao Ensino Superior.

Consideramos que o debate havido na CONAE constituiu-se em pontos relevantes para a organização política da educação brasileira. Logo, como profissionais da educação, é de suma importância que nos apropriemos dos trâmites e dos discursos de poder em questão.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Ao tratarmos de políticas educacionais, é necessário que nos situemos historicamente, a fim de entendermos as decisões e posicionamentos conforme o período histórico que já vivenciamos e no qual nos encontramos. Desta forma, por considerarmos o Plano Nacional de Educação um documento importante que norteia as

ações educacionais no Brasil, realizaremos uma análise dos antecedentes históricos do referido. Antes, porém apontaremos a concepção de Plano Nacional da Educação.

Com a finalidade de subsidiar o assunto exposto inicialmente, iremos discriminar o significado da palavra plano, pois apesar de ser um termo bastante utilizado, ao nos questionarmos sobre sua etimologia, restam algumas dúvidas ou incertezas com relação ao sentido e até mesmo origem da palavra.

O termo plano (*planus*) como substantivo é o lugar em que se semeia e se planta. Como adjetivo significa liso, nivelado, e no âmbito jurídico, na expressão de plano, significa uma resposta que vai diretamente à solução de modo não intermediado por discussões. “De modo geral, o termo plano significa a execução de algo que faz supor um esboço prévio, um esquema, um arranjo ou um projeto” (CURY, 1998, p.163), exigindo consequentemente uma organização prévia.

Ao ser executado, todo e qualquer plano cumpre finalidades, tornando-se um guia de ação, a fim de esclarecer objetivos e ao mesmo tempo estabelecendo metas para que tais objetivos sejam alcançados.

Segundo Jamil Cury (1998), o Plano Nacional de Educação, instituído pela Constituição Federal no artigo 214, Lei nº. 9131/95, assim como todos os planos anteriores a 1934, é visto como um documento onde são descritas metas que obrigatoriamente devem ser cumpridas e que auxiliem na implementação do direito à educação no Brasil.

Faremos então uma retrospectiva dos caminhos pelos quais as políticas públicas de nosso país transcorreram até chegarmos à situação em que se encontra o PNE atualmente.

A educação pública no Brasil começou a mudar no final do século XIX e início do XX, com o efetivo início da República. Em 1920 iniciaram-se as reformas para a renovação da instrução pública no país.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado integrante da estrutura do MEC, foi criado em 1925 pela Lei nº. 9131/95, sucedendo o Conselho Federal de Educação.

A partir disto, seria de sua incumbência a criação de um Plano Nacional de Educação que deveria ser fixado e cumprido por um determinado período, cujo objetivo era o de suprir as necessidades educacionais em suas especificidades.

A ideia de Plano Nacional de Educação surgiu por volta de 1930 com o Ma-

nifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹. A leitura global do Manifesto, segundo Saviani (2008), permite-nos a noção de um sistema educacional, pois nesta época fazia-se necessário uma organização que unificasse e garantisse a continuidade aos ideais e projetos para a educação nacional, sendo este, considerado como um plano no sentido de organizar a educação escolar brasileira e não um plano de metas.

A década de 1930 foi marcada por fatos históricos que dinamizaram de uma maneira diferenciada o cenário educacional brasileiro.

Em 1937 foi implantado o Estado Novo, com traços ditatoriais. A sociedade política invadiu as áreas da sociedade civil, submetendo-as ao seu controle. O mesmo aconteceu com as instituições de ensino. Houve uma intensa participação do Estado e em 1953 foi criado o Ministério da Educação e Saúde², sendo este ministério o ponto de partida para mudanças na educação.

A partir desta época a política educacional passou a ser política de estado, ou seja, a participação do Estado nos assuntos da educação começou a ser intensa. Porém, o sistema educacional tinha a finalidade, neste momento, de manipular as forças subordinadas, pois a classe trabalhadora passava a ter acesso à escolaridade, mas esta oferta impossibilitava a mobilidade social.

O entendimento de trabalhos relacionados à educação, de acordo com Saviani (2008), revelou que por meio de estudos científicos, os problemas da educação poderiam ser resolvidos assim como os problemas das demais demandas sociais, bastava que houvesse maior dedicação e pesquisas na área educacional. Este entendimento influenciou a Constituição Federal (CF) de 1934, que no art. 150 apresenta como competência da União fixar um plano nacional de educação compreendendo todas as modalidades de ensino, bem como a fiscalização e a coordenação do cumprimento de tais competências.

Além de indicar a fixação de um Plano Nacional de Educação, a CF de 1934,

1 O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Redigido por Fernando de Azevedo, o texto foi assinado por 26 intelectuais da época. Este documento se tornou o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país, devido o processo de reordenação política que resultou da Revolução de 1930. Além de constatar a desorganização do aparelho escolar, propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a atuação de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. O movimento reformador foi alvo de críticas da Igreja Católica, que naquele momento era concorrente do Estado na expectativa de educar a população, e tinha sob seu controle a propriedade e a orientação de parcela expressiva das escolas da rede privada (BOMENY, 2012).

2 Até 1953, foi Ministério da Educação e Saúde. Com a autonomia dada à área da saúde surge o Ministério da Educação e Cultura, com a sigla MEC. Em 1985, é criado o Ministério da Cultura. Em 1992, uma lei federal transformou o MEC no Ministério da Educação e do Desporto e somente em 1995, a instituição passa a ser responsável apenas pela área da educação (BRASIL, 2012, p.1).

por meio do art.152 previa a organização do mesmo. Desta forma, em 1936 foram nomeados como conselheiros os participantes do Conselho Nacional da Educação (CNE), que tinham como função principal articular a organização do referido plano, a fim de que fosse aprovado pelo poder Legislativo, ao mesmo tempo em que sugerisse ao governo as medidas necessárias para a resolução dos problemas educativos (CURY, 2009).

Em 1937 houve a reforma de Gustavo Capanema³. Capanema aproveitou a decisão do então presidente Getúlio Vargas para a elaboração de um plano quinquenal e estabeleceu normas e mecanismos que permitissem ao Ministério da Educação e Saúde atuar com eficiência sobre a educação brasileira. Para Capanema, a criação de um código de educação nacional mostrava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação (HORTA, 1997 apud DOURADO, 2011).

As discussões havidas no período denominado de Estado Novo (1937-1945) pautavam-se na ideia de um plano como operacionalização da política educacional que coincidia com as próprias diretrizes e bases da educação nacional, o que fazia com que a concepção de Plano Nacional se afastasse da ideia explicitada pelos Pioneiros da Educação Nova. Além disso, “apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação que por sua vez constituiria na “base e roteiro das providências de governo” no âmbito educacional” (SAVIANI, 2008, p. 179).

Toda essa movimentação resultou em um anteprojeto com 506 artigos, que foi organizado pelo Conselho Nacional de Educação e enviado ao Congresso Nacional. Este anteprojeto era tido como minucioso e centralizador e foi considerado como um código da educação, envolvendo tudo, inclusive o financiamento.

Até 1945, segundo Saviani (2008) o PNE tinha como intenção controlar a política educacional sendo considerado por alguns autores mais importante que a própria LDB. Corroborando com essa discussão, Dourado (2011) afirma que, na promulgação da Constituição de 1946, as discussões foram retomadas e a Constituição incumbiu à União a responsabilidade de estabelecer leis sobre “diretrizes e bases da educação nacional”, secundarizando a ideia de plano.

Contudo, o principal acontecimento entre 1946 e 1961, foi a tramitação e

3 Reforma Capanema foi o nome dado às transformações planejadas no sistema educacional brasileiro em 1942, durante a Era Vargas. Esse movimento foi liderado pelo Ministro da Educação e Saúde da época, Gustavo Capanema, que ficou conhecido pelas grandes reformas que promoveu no cenário da educação de nosso país (REVISTA HELB, 2006/2010).

aprovação no Congresso da primeira lei geral da educação brasileira, Lei nº. 4.024 de 20 de janeiro de 1961 (LDB), abrindo espaço para a organização e instalação de um sistema nacional como instrumento de democratização em nosso país.

A retomada do plano decorreu da sanção da Lei nº. 4024/61 que, no art. 92, incumbiu também o CNE de proceder com encaminhamentos necessários à elaboração do Plano Nacional de Educação, mediante o estabelecimento de metas e fundos para cada nível de ensino, destinando uma porcentagem dos impostos recolhidos para este fim.

Somente em 1962, o Conselho Nacional de Educação elaborou um documento que objetivava um planejamento global da educação brasileira. O Conselho, por meio deste documento, procurou traçar as metas para um PNE, que em um segundo momento, estabeleceria as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos fundos referentes aos níveis de ensino em todas as modalidades (HORTA, 1982 apud SAVIANI, 2008).

Em 1964 com o Golpe Militar, a educação foi utilizada como um meio para a imposição dos ideais da revolução. De acordo com Dourado (2011) o Conselho Federal de Educação, hoje Conselho Nacional de Educação, gradativamente foi excluído do planejamento educacional, isso porque a Constituição de 1967 encarregou a União do estabelecimento de Planos Nacionais de Educação e Saúde, sem determinar qual órgão seria o responsável por esta elaboração. No entanto, antes que essa Constituição entrasse em vigor, foi criado um decreto que reformulou toda a sistemática de planejamento do Brasil.

No período que se estende até 1985, conforme Saviani (2000), a ideia de plano passou a ser vista como um instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista da educação.

A promulgação de uma nova Constituição Federal abriu novas perspectivas para o país. “Durante a Constituinte (1987-1988), os mais diferentes setores da sociedade organizaram-se na defesa de seus interesses, fazendo chegar ao congresso propostas para a nova constituição” (CARVALHO, 2012, p.202).

De 1986 a 1989, (período da Nova República) foi elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, utilizando o Plano “Educação para Todos” (este plano mostrava o que o Governo Tancredo almejava para a educação

nacional), como uma formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática.

É importante destacar ainda a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada em 1986, que contou com a participação de diferentes setores sociais organizados e resultou na Carta de Goiânia. As propostas expressas nesta Carta foram incorporadas quase integralmente pela nova Constituição que corresponderiam à necessidade das mudanças na educação nacional.

Desta forma o artigo 214 da Constituição de 1988 diz:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 2007, p.139).

Baseado na Constituição de 1988, as novas leis e políticas da educação para a década de 1990 foram definidas, dentre elas a nova LDB (9394/96) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2010).

Devido à participação do MEC na Conferência de Jomtien⁴ em 1990, o Brasil buscava estabelecer metas para a erradicação do analfabetismo até o ano 2000 e sob o financiamento da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, o Brasil passou a discutir, juntamente com o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o Plano Decenal de Educação para Todos (CURY, 1998).

Os países que participam da Conferência de Jomtien foram estimulados a preparar gradativamente planos decenais, evidenciando quais as diretrizes e metas para o plano de Ação da Conferência que podiam ser observadas atentamente.

Diante de tais propostas, no Brasil, o Ministério da Educação e Cultura – MEC divulgou o Plano Decenal de Educação para Todos no

⁴ Conferência realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990, denominada Conferência Mundial sobre Educação para Todos, cujo objetivo era estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna, condição insubstituível para o advento de uma sociedade mais humana e mais justa. Esta Conferência resultou na elaboração de um dos documentos mundialmente mais significativos em educação, lançados a partir de sua realização: a Declaração de Jomtien ou Declaração Mundial sobre Educação Para Todos. Esse documento inclui definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, as metas a serem atingidas relativamente à educação básica e os compromissos dos Governos e outras entidades participantes (MENEZES; SANTOS, 2002, p.1).

período de 1993 a 2003, seguindo o propósito da Conferência Mundial de Educação para Todos e suas resoluções. O Plano de Ação conchama a sociedade a promover a Educação para Todos, mobilizando os recursos financeiros, humanos, públicos, privados ou voluntários (EVANGELISTA, 2003, p.11).

As discussões do Plano Decenal que aconteceram em 1993 e 1994 representaram o primeiro e o mais importante subsídio para elaboração do PNE (SAVIANI, 2000). Em um amplo processo de debates e reuniões e sob a coordenação do Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa (INEP), seria elaborado um documento final, onde as sugestões resultantes das reuniões se constituiriam na forma de um roteiro.

Esta proposta continha sugestões que poderiam ser usadas para o norteamento na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. No entanto, o Plano Decenal visava somente o campo da educação básica, enquanto o PNE vislumbrava todos os níveis de modalidades de ensino.

Em 1997 o MEC divulgou uma proposta para o PNE cujo título foi “Plano Nacional de Educação – proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos”.

A sociedade civil não concordou com as decisões do governo neste documento para o PNE, e, antes da realização do II Congresso Nacional de Educação (CONED) em 1997, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) junto à sociedade civil organizada, organizaram reuniões com o objetivo de debater a proposta do governo, e produziram um documento que em 1998 foi encaminhado ao Congresso Nacional com o nome de “Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira” (HERMIDA, 2006).

Contudo, o projeto feito pela sociedade civil (PL 4.155/98), não foi aceito como referência para a elaboração de um substitutivo, mas sim a proposta elaborada pelo Poder Executivo (PL 4.173/98). Segundo os responsáveis por esta aprovação, o projeto elaborado pelo Poder Executivo era mais realista e suas metas mostravam-se mais concretas (HERMIDA, 2006).

Após o fim das audiências, ficou aprovado “o projeto substitutivo que se transformou no projeto da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (CECD), em 8 de dezembro de 1999” (HERMIDA, 2006, p.251), descartando a proposta da sociedade civil.

Embora aprovado pelo governo Itamar Franco (1992-1994), o PNE não foi

considerado como referência para as políticas de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que teve seu mandato de 1995 a 2002. Contudo, com o fim do mandato FHC, no governo Lula, as expectativas de mudanças eram grandes, e em seu primeiro mandato (2003-2006) foram reproduzidas as características essenciais da política econômica do governo anterior.

Percebe-se por meio do histórico apresentado que por mais de 70 anos, o Brasil buscou a consolidação de um documento que balizasse as ações em Educação nos estados em diversos níveis e modalidades. Após muitas tentativas e depois de todas as modificações nas políticas educacionais do Brasil, chegamos à criação do PNE 2001-2010.

O Plano Nacional da Educação decênio 2001-2010, foi marcado por um processo de disputas políticas e orientado pela Constituição de 1988, pela LDB e a Emenda Constitucional 14, ambas de 1996, bem como pelas referências oficiais anteriores, em especial o Plano Decenal de Educação para Todos de 1993 e a orientação do governo federal.

Aprovado pelo Congresso Nacional e instituído pela Lei nº. 10.172, de 09/01/2001, o PNE 2001-2010 planejou os rumos para as políticas e ações do governo, definindo objetivos e metas para a educação, contribuindo para a política e programas voltados à melhoria da educação.

O PNE 2001-2010 apresentou-se em 234 metas que não foram completamente concretizadas, deixando a desejar em muitos pontos inclusive na objetividade, sendo alvo de críticas dos mais diversos setores envolvidos no processo educacional do país (FONSECA, 2009). A versão que saiu do Congresso previa os recursos, mas o presidente Fernando Henrique, devido à crise econômica do país na época, vetou os valores. Com isso, o documento se tornou um plano de intenções, e, além disso, o excesso de metas contribuiu para que os recursos fossem negados.

É importante dizer que em 2007, o governo lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁵, onde propunha metas para enfrentar os desafios da qualidade da educação. Este contribuiu para que o PNE 2001-2010 fosse conduzido.

Diferente do PNE 2001-2010, o PNE 2011-2020 é composto por 12 artigos e

5 Apresentado como um plano executivo, o PDE é um conjunto de medidas e metas de governo de responsabilidade do MEC, que tem como finalidade a melhoria da educação do país priorizando a Educação Básica. Visa reduzir as desigualdades sociais oferecendo alternativas de operacionalização de ações para a concretização do PNE.

um anexo com 20 metas e as estratégias para se alcançar as metas, apresenta-se bem menos extenso que o PNE anterior e melhor organizado.

O novo Plano Nacional de Educação deveria estar em vigor desde 2011. No entanto, foi aprovado no segundo semestre de 2012, evidenciando quase dois anos de atraso com relação ao plano educacional.

Embora haja contradições e interesses implícitos em nossos documentos, é importante entendermos que este percurso histórico mostra que a cada reformulação os objetivos são alcançados, modificados e estudados, almejando a qualidade e a inserção de todas as classes sociais na Educação Básica de nosso país, bem como a melhoria e qualidade em todas as modalidades de ensino.

3 IMPLICAÇÕES DO DOCUMENTO FINAL DA CONAE NA ORGANIZAÇÃO DO PNE

A CONAE, em articulação com os diferentes agentes institucionais relacionados à educação, da sociedade civil e governos, organizou o Documento Final explicitando os objetivos esperados com relação às ações do governo para com a educação no decênio 2011-2020, visando à construção de um Plano Nacional de Educação de qualidade e eficiência.

Conforme está previsto no artigo 7º da Lei nº. 9131/95, O Conselho Nacional de Educação (CNE), assume a tarefa de contribuir para a elaboração do PNE participando de todas as etapas da CONAE, onde foram discutidos todos os objetivos propostos.

Os debates aconteceram tendo como tema central: “Construindo o sistema nacional articulado de educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Com uma parceria entre os entes federados e os setores da sociedade civil a CONAE realizou-se de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi precedida de outras conferências menores, até chegar à conferência de etapa nacional, ocorrida no Distrito Federal, além da organização de debates em outros espaços como rádio, televisão e internet (BRASIL, 2010a).

Os objetivos desta conferência foram construir conceitos, diretrizes e estratégias nacionais para a efetivação do Sistema Nacional Articulado de Educação coerente com a visão sistêmica da educação; superar a fragmentação e a desarticulação hoje existentes no projeto educacional vigente no país; problematizar e aprofundar a discussão sobre a responsabilidade educacional, envolvendo questões amplas e articuladas como gestão, financiamento, avaliação e formação e valorização profissional; integrar todos os níveis, etapas e modalidades de educação escolar numa abordagem sistemática, com vistas a concretizar os sistemas nacionais articulados de planejamento e gestão, de financiamento, de avaliação e de formação (inicial e continuada) dos trabalhadores em educação (BRASIL, 2010a).

Inicialmente a CONAE organizou o Documento Referência para ser utilizado como ponto de partida subsidiando as discussões nas conferências municipais e estaduais (este documento era como um ‘rascunho’ que poderia ser alterado conforme as decisões tomadas nas reuniões posteriores). Logo, juntamente com os demais segmentos educacionais e setores sociais, organizou-se o Documento Final, explicitando os objetivos esperados com relação às ações do governo para com a educação da próxima década.

Este documento está organizado em seis eixos sendo o eixo I: o Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; o eixo II: Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; o eixo III: Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; o eixo IV: Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; o eixo V: Financiamento da Educação e Controle Social; e o eixo VI: Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (BRASIL, 2010a). Cada um dos eixos mostra o que se espera da educação até o final de 2020, que é quando vence o prazo do PNE atual.

O Projeto de Lei que corresponde ao novo PNE nº 8.035/2010, que esteve em tramitação no Congresso Nacional desde o final de 2010, apresenta-se em 20 metas e 171 estratégias específicas para sua concretização. Ainda, conforme este Projeto, arts. 3º e 4º, desde que não exista prazo inferior definido para as metas específicas, todas devem ser cumpridas no prazo de vigência do PNE 2011/2020, bem como ter referência nos censos nacionais da educação básica e superiores mais atualizados.

Entre as metas estabelecidas no PL nº 8.035/2010, está a valorização do magistério público da educação básica, o aumento das matrículas da educação profissional técnica de nível médio, oferta da educação infantil, o aumento da taxa de matrícula no ensino médio, o atendimento a estudantes com deficiência e problemas de aprendizagem, educação integral, entre outras. Estabelece média para o IDEB em três modalidades de ensino, além da oferta de matrículas para jovens e adultos e os financiamentos para o ensino superior, formação de professores e aumento da porcentagem do produto interno bruto (PIB), para a educação.

Aprovado pela Câmara em outubro de 2012, o Projeto segue para o Senado. Mesmo assim, continua sendo alvo de muitos debates. É importante destacar que todas as metas explicitadas no novo PNE devem ser cumpridas, uma vez que refletem os meios pelos quais o governo buscará a construção de uma educação de qualidade.

4 O ENSINO SUPERIOR E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO, PERMANÊNCIA E SUCESSO ESCOLAR

A discussão apresentada a seguir diz respeito à comparação entre a meta 12 do PNE que faz referência ao Ensino Superior, com o eixo III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar, apresentado no Documento Final da CONAE.

As Políticas Públicas da Educação devem garantir o acesso e a permanência dos alunos, bem como a formação continuada dos mesmos visando à formação de um profissional apto para o trabalho, responsável e competente. O problema não está diretamente ligado à quantidade de vagas ofertadas, mas sim como incluir o maior número de pessoas na Educação Superior visando o cumprimento integral do papel desta modalidade de ensino.

O Plano Nacional de Educação anterior (vigência 2001/2010) tinha como meta, conter, no Ensino Superior, 30% de matrículas das pessoas entre 18 e 24 anos. Atualmente, as matrículas correspondem a 13,7% nessa faixa etária. O próprio Documento Final da CONAE afirma que “a expansão ocorrida na última década não foi

capaz de democratizar efetivamente esse nível de ensino, sobretudo se considerando a qualidade” (BRASIL, 2010a, p.66).

O Documento Final da CONAE observa a exclusão de classes menos favorecidas trazendo dados de 2007, onde 12,1% da população com faixa etária de 18 a 24 anos encontrava-se matriculada no Ensino Superior, sendo 74,1% destas matrículas no ensino privado. Portanto, a proposta da CONAE, para a elaboração do PNE 2011/2020, é “incrementar a expansão da educação superior pública presencial, visando à democratização do acesso e da permanência” (BRASIL, 2010a, p.66), sendo este um imperativo às ações do governo.

O Projeto de Lei nº 8.035/2010 apresenta, na meta 12, a intenção de “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2010b, p.13), assegurando a qualidade da oferta.

Para isso o referido Projeto estabelece entre as dezesseis estratégias: o aperfeiçoamento da estrutura física e de recursos humanos das instituições de Ensino Superior; a ampliação da oferta de vagas considerando a densidade populacional; a oferta de vagas considerando as características regionais definidas pelo IBGE; a aquisição de competências de nível superior; o incentivo para a formação de professores para a Educação Básica, principalmente nas áreas de Matemática, Ciências, preocupando-se também com a falta de profissionais em áreas específicas; a expansão do financiamento estudantil de forma a dispensar o fiador; a ampliação da participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma de lei, entre outras (BRASIL, 2010a).

Embora todas as estratégias sejam importantes para ao Ensino Superior, priorizaremos apenas algumas pertinentes ao nosso debate aqui explicitado.

Iniciaremos o debate analisando a estratégia 12.3, onde há a proposta de elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos presenciais de graduação nas instituições de ensino superior públicas para 90%, ofertando um terço das vagas no período noturno (BRASIL, 2010b).

O estabelecimento da elevação da taxa de matrícula, assegurando a qualidade da oferta, desconsidera o fato de que muitas pessoas entre 18 e 24 anos, possuem família e/ou têm que trabalhar enquanto estudam (sendo este um dos maiores fato-

res que causam a desistência nos estudos). O governo não deixa claro em seu projeto o incentivo à criação de mecanismos para a queda na evasão. Considerando que o importante são os alunos que concluem a graduação, e embora essa estratégia vise o aumento da oferta de vagas no ensino superior, a mesma ainda não é o suficiente para que tais sujeitos finalizem o curso superior.

Apesar de um terço das vagas serem destinados para o ensino público superior no período noturno, percebemos que as conclusões expressas na CONAE se referem aos três períodos: diurno, noturno e de tempo integral, considerando as especificidades de cada região. O próprio Documento Final apresenta que “o acesso e a permanência desses segmentos à educação superior implicam políticas públicas de inclusão social dos/das estudantes trabalhadores/as” (BRASIL, 2010a, p.74).

Isso nos mostra que garantir um terço de vagas somente em um dos períodos não basta, pois nem todos os trabalhadores têm apenas o horário noturno disponível para estudo, sendo insuficiente a garantia das vagas em um período somente.

A CONAE explicita que, apesar da ampliação das vagas no Ensino Superior, o Plano de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) e dos esforços do governo para que essa ampliação se estenda, ainda é necessário expandir as oportunidades de acesso para as populações, sejam do campo, da cidade ou de outras comunidades (BRASIL, 2010a).

No que diz respeito ao financiamento, o Projeto de Lei traz na estratégia 12.6 a expansão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com a possibilidade de dispensar gradativamente o fiador.

O acesso e a permanência dos segmentos da Educação Superior, de acordo com o Documento Final, devem considerar as peculiaridades de cada região, resultando em políticas públicas de inclusão social dos estudantes trabalhadores. Entre as reivindicações da CONAE estão: planos de assistência estudantil para estudantes de baixa renda, como bolsas permanência e apoio financeiro para outras despesas, bem como a implementação e efetivação de ações políticas que se voltem para a permanência de grupos sociais e étnico-raciais com histórico de exclusão e discriminação nas instituições brasileiras de Ensino Superior (BRASIL, 2010a).

O Projeto de Lei (PL) nas estratégias analisadas, não cita auxílio para transporte, residência, saúde e acesso a livros e mídia, reivindicações que a CONAE tam-

bém faz. Pois garantir a dispensa de um fiador pode contribuir para que os sujeitos concluam o curso superior, mas não significa que o aluno será capaz de arcar com todas as despesas que um curso superior comporta.

Além disso, a CONAE diz que o processo de mercantilização do ensino superior aumentou tanto em instituições públicas quanto em instituições privadas. Ao passo que, observou-se em instituições federais a ampliação no número de convênios e contratos, visando o aumento de recursos próprios. Por isso, é preciso projetar meios mais apropriados de financiamento dessas instituições, para garantir sua manutenção e expansão, como uma maneira de desmercantilizar as relações de produção de trabalho das academias, incluindo o fim dos cursos de pós-graduação pagos em instituições públicas de Ensino Superior (BRASIL, 2010a).

A estratégia 12.9 tem como objetivo ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na Educação Superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma de lei (BRASIL, 2010b).

O Documento Final da CONAE destaca a adequação das diversidades culturais e sociais, sugerindo políticas de ações voltadas para tais em todos os níveis e modalidades de ensino, e, ao mesmo tempo afirma que é preciso aumentar a oferta pública de Educação Superior diante de programas discutidos democraticamente com a sociedade e com a comunidade universitária, ampliando o nível de acesso às comunidades do campo e do interior.

Na estratégia 12.13 o objetivo é a expansão do “atendimento específico a populações do campo e indígena, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para a atuação junto a estas populações” (BRASIL, 2010b, p.14).

Considerando-se a Lei 10.639/03, a Lei 11.645/08, o Parecer da CNE/CP 03/2004 e a Resolução CNE/CP 01/2004, as deliberações da CONAE, o Parecer CNE/CEB 07/2010 e a Resolução CNE/CEB 04/2010 que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (e nela contemplam a educação escolar quilombola como uma modalidade de ensino), nota-se a exclusão da modalidade quilombola.

O Documento Final é claro, quando diz que a Educação Superior deve estar acessível a todas as comunidades, devendo os modelos curriculares e institucionais estar adequados às diversidades culturais e sociais brasileiras.

O PL mostra na estratégia 12.14 que é de interesse instigar a formação em nível superior a fim de atender as necessidades do desenvolvimento do país, visando à inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica. Acerca disso o Documento Final da CONAE, salienta que é necessário garantir uma oferta de Ensino Superior com qualidade.

Portanto o que percebemos é que as denominações do PL nº. 8035/2010, com relação ao conteúdo analisado pelas autoras, não compreenderam completamente os anseios da CONAE. Cabendo ao governo e órgãos responsáveis oferecer uma Educação Superior que abranja os princípios de tal modalidade, visando o esforço havido pela sociedade civil na organização do Documento Final da referida conferência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a análise realizada, percebemos que o PNE foi criado a fim de compreender e direcionar todos os âmbitos e aspectos pertinentes à educação, modificando-se de acordo com as necessidades e interesses de cada época, além da organização da educação formal, envolvendo dimensões políticas e de financiamento.

Contudo, é de conhecimento nosso que o PNE vigência 2011-2020, deveria estar em vigor desde janeiro de 2011, mas só foi aprovado em meados de 2012. Desta forma, o atraso da aprovação e a ausência de um Plano Nacional de Educação, deixam os setores ligados à educação um tanto quanto desnordeados, já que o Plano orienta as políticas públicas no âmbito nacional, estadual e municipal.

Embora os órgãos responsáveis pela aprovação do Projeto de Lei nº 8035/2010 expliquem esta demora dizendo que a maior preocupação foi respeitar as decisões da CONAE e que é preciso aprofundar as discussões para que o Plano tenha força e legitimidade, o Projeto foi apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, logo, sabendo da importância do mesmo e da necessidade de tais discussões, deveriam ter iniciado estes debates anteriormente. Além disso, para que haja sucesso em qualquer projeto, é preciso que exista organização, principalmente no que diz respeito ao cumprimento dos prazos.

A análise destas estratégias nos permitiu também perceber que grande parte das reivindicações feitas pela CONAE (no que se refere ao conteúdo analisado) não foram consideradas completamente no PL.

Desta forma, é necessário que o governo se organize de maneira a oferecer uma educação igualitária e de qualidade para todos os cidadãos, pois, a demora na aprovação do PNE fez com que as metas que deveriam ser cumpridas até 2020, passem a ter três ou quatro anos a mais como data limite o que ocasiona um atraso considerável no setor educacional.

A única estratégia referente à meta 12 do Projeto de Lei que coincide com as discussões da CONAE é a 12.9, ambas discutem a ampliação da participação de grupos sociais historicamente desfavorecidos no Ensino Superior, destacando a adequação social e cultural, mediante políticas afirmativas garantidas na forma de Lei.

Se por um lado, a maneira como a proposta está sendo dirigida é positiva por abranger os diferentes setores da sociedade na discussão, por outro, ela atrasa o desenvolvimento da área. Deste modo, os setores responsáveis pela elaboração e aprovação do PNE deveriam ter planejado melhor essa dinâmica para que o atraso não acontecesse, sem dispensar a participação da sociedade.

Finalmente, concluímos que na organização e discussão destes dados, outras questões podem ser identificadas, solicitando, sobretudo uma análise mais detalhada sobre Políticas Públicas educacionais. Tais questionamentos podem também conduzir este estudo para novas discussões a ser analisado em pesquisas futuras, afinal, o entendimento, bem como o debate sobre Políticas Públicas, pode ser um meio para o melhor desempenho da profissão.

REFERÊNCIAS

BOMENY, H. **O Brasil de JK: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. CPDOC / FGV - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. 2012. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoPioneiros>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1 a 6/94. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Institucional**: o MEC. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171>. Acesso em: 29 maio 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020)**. PL n. 8.035 /2010. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010b.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**. Brasília, DF, 2004.

CARVALHO, E. J. G. **Políticas públicas e gestão da educação no Brasil**. Maringá: EDUEM, 2012.

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAE**, v. 25, n.1, p. 13-30, jan/abr. 2009.

CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n. 104, p. 162-180, jul. 1998.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjunturais de uma pesquisa. **Educ. Soc.**, Campinas, v.31, n.112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 09 abr. 2012.

DOURADO, L. F. (Org.). Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: UFG, 2011. p. 17-61.

EVANGELISTA, O. **Formação de professores: perspectivas educacionais e curriculares**. Porto: Porto Ed., 2003.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01 jul. 2012.

HERMIDA, J. F. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. **Educar**, Curitiba, n. 27, p.239-258, maio 2006.

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. "Conferência de Jomtien" (verbete). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix, 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=110>>. Acesso em: 05 out. 2012.

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

REVISTA HELB. PGLA – Programa de Pós-graduação em Linguística Aplicada da Universidade de Brasília. **Reforma Capanema: Pico na Oferta de Línguas**. 2006/2010. Disponível em: <http://www.helb.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=63:reforma-capanema-pico-na-oferta-de-linguas&catid=1016:1942&Itemid=2>. Acesso em: 04 jul. 2012.

Enviado em: 30 de outubro de 2012

Acesso em: 24 de abril de 2013