

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

CELSO DE RUI BEISIEGEL

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

RESUMO

Em 1998, foram encaminhados ao Congresso Nacional dois anteprojetos de lei do Plano Nacional de Educação. O primeiro, elaborado pelo Ministério da Educação e, o outro, por educadores das oposições, reunidos no Segundo Congresso Nacional de Educação – II CONED. As duas propostas procuraram fundamentar-se em ampla consulta a educadores, entidades profissionais e associações de educadores. Este artigo é dedicado ao exame de alguns aspectos dessas propostas. O anteprojeto do II CONED apresenta-se sobretudo como um documento de luta política e ideológica. A proposta do Executivo estaria mais comprometida com a racionalidade administrativa ou com a implementação racional da política educacional do Ministério da Educação.
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – POLÍTICAS EDUCACIONAIS – EDUCAÇÃO

ABSTRACT

THE NATIONAL PLAN OF EDUCATION. In 1988, two proposals for the law of the National Plan of Education were received at Brazilian's Parliament. The first one was prepared by the Ministry of Education and the other by the opposition educators assembled in the second National Congress of Education – II Coned. The two proposals tried to seek its foundations in a wide inquiry from educators, professional associations and trade-unions. This paper aims to examine some aspects of those proposals. The proposal of the II Coned announces itself as a document of political and ideological struggle. The government proposal would reveal more commitment with administrative rationality or with the rational execution of the Ministry of Education educational policy.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO VIGENTE

O Plano Nacional de Educação é contemplado nos artigos 212 e 214 da Constituição Federal. Após estabelecer, no artigo 212, que “a União aplicará nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, a Constituição, no parágrafo 3º desse mesmo artigo, dispõe que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, *nos termos do plano nacional de educação.*” Em seguida, no artigo 214, determina:

[...] 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.

A lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, no parágrafo 1º do artigo 7º, atribui ao Conselho Nacional de Educação a incumbência de subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação.

Finalmente, a lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispõe, no artigo 9º, que “a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, determinando, ainda, no parágrafo 1º do artigo 87, que “a União, no prazo de um ano (...) encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial de Educação para Todos.”

É este, pois, o quadro legal que determina e condiciona a elaboração do plano nacional de educação: nos termos desses dispositivos legais, cabe à União (neste caso, ao Ministério da Educação, subsidiado pelo Conselho Nacional de Educação) a elaboração da proposta de um plano que será, em seguida, encaminhada ao Congresso Nacional, para sua aprovação sob a forma de lei. Configura-se, assim, um processo complexo, comportando interpretações e encaminhamentos diversos. Por isso mesmo, coexistem, atualmente, no Congresso Nacional, dois anteprojetos de lei de plano de educação: um, elaborado pelo Ministério da Educação (Brasil, 1997), e um outro, produzido no âmbito do Congresso Nacional de Educação – II CONED, 1997) e protocolado, por deputados da oposição, diretamente no Congresso, antes mesmo da entrada da proposta do executivo.

A fixação de um plano nacional de educação nas leis do País tem uma história e vem sendo objeto de avaliações divergentes. Conforme estudos de Azanha (1995) e Cury (1998), entre outros autores, as iniciativas no sentido de estabelecer por lei um plano nacional de

educação datam da primeira metade da década de 1930. Azanha remete as primeiras exigências de uma atuação racional dos poderes públicos no ensino ao "Manifesto dos Pioneiros da Educação". Cury, por sua vez, observa que, a fim de viabilizar a instituição do ensino primário gratuito e obrigatório, a Constituição de 34 impôs a vinculação percentual de recursos com base nos impostos arrecadados e, para evitar que a iniciativa caísse no desperdício ou na indefinição de propósitos, previu uma lei nacional de diretrizes da educação expressa em um plano nacional de educação. Esse primeiro ensaio de instituição legal do plano foi interrompido pelo golpe de 1937. Mas a iniciativa reaparece no artigo 92 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961), que atribui ao Conselho Federal de Educação a elaboração do plano de educação referente aos fundos do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior. Azanha observa que, incluindo o plano elaborado em 1962 em atenção à lei n. 4.024, suas revisões e os planos posteriores, houve cerca de dez planos nacionais de educação. A idéia de um plano fixado em lei reaparece em 1967 e é, finalmente, consolidada na Constituição de 1988.

Esta insistência em fixar o plano nacional de educação na lei sempre atendeu à intenção de garantir a implementação e a continuidade das medidas preconizadas. Por outro lado, as reações contrárias consideram a necessidade de flexibilidade do planejamento, nem sempre compatível com a natureza mais permanente das leis.

Durante os debates que precederam a elaboração da proposta do Plano Nacional de Educação do MEC, a posição contrária à fixação do plano em lei foi defendida com insistência no Conselho Estadual de Educação de São Paulo:

Nos debates promovidos pelo CEE, foi inicialmente examinada a própria idéia de um plano nacional fixado em lei. Reconhecendo que essa providência viria contribuir para assegurar a continuidade da atuação do Poder Público na educação, contestou-se, no entanto, sua conveniência, em nome da necessidade de preservar a flexibilidade exigida nos planejamentos de longo prazo. Considerando, porém, que esta questão estava ultrapassada pelo imperativo constitucional que determinou o encaminhamento do plano nacional de educação ao Congresso, foi muito enfatizada a necessidade de separar, claramente, o que seria próprio do Legislativo e o que caberia somente ao Executivo. Na proposta de plano a ser encaminhada ao Congresso Nacional caberiam apenas as diretrizes estruturantes de uma política nacional de educação, a ser praticada pelos sistemas educacionais da União, dos Estados e dos Municípios. Houve mesmo quem defendesse a idéia de que o mais importante, na proposta a ser encaminhada ao Congresso, seria a reafirmação enfática dos "compromissos sagrados" da República para com a educação nacional. Tudo aquilo que fosse passível de eventuais redefinições, exigindo por isso maior flexibilidade, seria circunscrito à esfera do executivo. O Plano Nacional de Educação, a ser submetido ao Congresso envolveria, assim, somente metas qualitativas. O detalhamento das metas e sua quantificação seriam atribuições do poder executivo na União, nos Estados e nos Municípios. (Beisiegel, 1997a)

A defesa dessa posição ainda atendia à preocupação com a preservação da flexibilidade do planejamento. Considerando que o estabelecimento do plano em lei havia prevalecido

na Constituição, defendia-se agora que esta lei pelo menos ficasse limitada às diretrizes gerais, preservando-se a liberdade necessária à execução dos trabalhos programados.

A PROPOSTA DE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO EXECUTIVO

Os dois anteprojotos de plano de educação protocolados no Congresso procuram legitimar-se na ampla participação da sociedade no processo de sua elaboração. Assim, a proposta do MEC apresenta-se não como um projeto do Governo, mas como produto de ampla participação de professores, estudantes, dirigentes de estabelecimentos escolares, organizações da sociedade civil e do Conselho Nacional de Educação. Teriam sido utilizados em sua elaboração os documentos recentes que exprimiriam o consenso já alcançado nas manifestações de todas as entidades envolvidas com a educação. A proposta considerou documentos resultantes da participação do Brasil em eventos internacionais: *Conferência Internacional de Educação para Todos*, Jomtien, Tailândia, 1990; *Declaração de Nova Delhi*, Índia, 1993; *Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*, Cairo, Egito, 1994; *Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social*, Copenhagem, Dinamarca, 1995; *Afirmação de Aman*, Jordânia, 1996; *45ª Conferência Internacional da UNESCO*, Genebra, Suíça, 1996; e *Declaração de Hamburgo*, Alemanha, 1997. Apontam-se como particularmente importantes, na elaboração da proposta, os documentos produzidos no âmbito do *Plano Decenal de Educação para Todos*. Um documento básico contendo as principais orientações, as definições de prioridades e as metas propostas para cada setor do ensino, intitulado "roteiro para orientar o debate" (Brasil, 1997a), foi encaminhado, pelo MEC, a diferentes entidades envolvidas com a educação, com a finalidade de possibilitar sua participação e de colher novos subsídios. A proposta apresenta, no Anexo I, uma longa relação das entidades consultadas e procurou ater-se a uma posição "realista":

[...] considerando que a construção de um sistema educacional capaz de oferecer oportunidades educativas comparáveis às dos países desenvolvidos é tarefa a longo prazo, admitindo que os recursos financeiros disponíveis não são ilimitados e reconhecendo as deficiências dos atuais sistemas de ensino, o plano estabelece prioridades que contemplem a diminuição das desigualdades sociais e regionais, a universalização da formação escolar mínima compatível com as necessidades da sociedade democrática moderna, a elevação global do nível de escolaridade da população e a melhoria geral da qualidade do ensino... (Brasil, 1997a. p.7)

Esta orientação "realista" estaria expressa nas prioridades então estabelecidas. A primeira prioridade consistiria na garantia de ingresso e permanência no ensino fundamental de oito séries a todas as crianças de sete a quatorze anos. Esta prioridade envolveria providências:

[...] para assegurar que todas as crianças concluam as oito séries do ensino fundamental, adquirindo a formação escolar mínima para o exercício da cidadania, para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna e para a empregabilidade (Idem, p.7).

Impunham-se, também, “a adequação do processo pedagógico às necessidades e carências da população escolar” e a “promoção de formação inicial e continuada de professores...” (idem, p.7). Uma segunda prioridade envolveria o resgate da dívida social educacional acumulada no passado, mediante a garantia de educação fundamental a todos os jovens e adultos que a ela não tiveram acesso na idade própria ou que não lograram concluí-la. Nessa meta, estaria incorporada a determinação constitucional de erradicação do analfabetismo. Como terceira prioridade, a proposta inclui metas de ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao ensino fundamental. Defendendo-se por antecipação de eventuais críticas ao seu “realismo”, a proposta do executivo afirma não colocar como objetivo a universalização do acesso de todos a esse níveis educacionais por considerá-lo inexequível a curto prazo, evitando, desse modo, o comprometimento “meramente retórico” com a ampliação da escolaridade, “...sem instrumentos eficazes para sua implementação” (Brasil, 1997a, p.8). Finalmente, a proposta desdobra-se em metas quantitativas para a educação infantil; o ensino fundamental; o ensino médio; a educação de jovens e adultos; a educação tecnológica e a formação profissional; a educação superior; a educação especial; a educação indígena; a formação de professores e a valorização do magistério; a educação a distância e as tecnologias educacionais; e o financiamento e a gestão dos sistemas de ensino.

A proposta do MEC procura atender à distribuição das responsabilidades educacionais entre a União, os Estados e os Municípios. Nos termos da Constituição de 88 e da Emenda Constitucional n. 14, remete-se para os Estados e os Municípios grande parte das atribuições educacionais dos poderes públicos. À União competiriam, além dos encargos na educação de nível superior, as funções de ordenação, avaliação e assistência técnica aos sistemas de ensino. Estados e Municípios seriam os principais responsáveis pela atuação educacional dos poderes públicos na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino de nível médio. O documento assinala ainda as responsabilidades da sociedade civil e de suas organizações na realização das metas estabelecidas para a educação no País.

O “roteiro para orientar o debate” afirma, nas considerações preliminares, que o plano nacional de educação deve partir dos resultados alcançados pela política recente do Ministério da Educação, destacando nesse contexto a Emenda Constitucional n. 14 e o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. *Vincula, assim, explicitamente, as suas propostas à política educacional praticada pelo Ministério.* Por outro lado, ao apresentar-se como trabalho produzido no âmbito de um amplo debate nacional que já viria ocorrendo desde a intensa mobilização em torno do *Plano Decenal de Educação para Todos*, de 1993, a proposta estaria incorporando aspirações educacionais dos educadores e da coletividade. De igual modo, ao incluir entre os debates nos quais se fundamenta, os processos preparatórios aos compromissos internacionais assumidos pelo País nesta década, a começar pela *Conferência Internacional da Educação para Todos*, da Tailândia, em 1990, a proposta do plano nacional de educação apresenta-se como *instrumento de consolidação de reivindicações e ideais incorporados por intelectuais, políticos e educadores nos*

diversos acordos internacionais. Como é natural, a coexistência, na proposta, destes diferentes pontos de referência, envolve dificuldades.

Por um lado, a política educacional praticada pelo Ministério da Educação necessariamente atende a limitações orçamentárias. Condiionadas por essas limitações, as reivindicações setoriais de ampliação e melhoria dos diferentes serviços são redefinidas, sob uma perspectiva global, que pressupõe a fixação de prioridades. No outro pólo, as reivindicações dos educadores e dos intelectuais, em geral não consideram as limitações impostas à política educacional. Isto ocorre principalmente nas reivindicações e manifestações de entidades que se organizam setorialmente, por agrupamento dos especialistas em diferentes níveis e modalidades do processo educativo. Com muita freqüência, nas análises setoriais prevalecem posições orientadas para a obtenção do máximo de atendimento e de qualidade idealmente possíveis, independentemente do exame das condições existentes no momento. *Assim, tudo, ao mesmo tempo, fica sendo prioritário.* Sob esses parâmetros, as dificuldades de formulação de metas num plano nacional de educação ficam evidentes. Ao incorporar elementos do debate nacional sobre a educação, as metas setoriais propostas no “roteiro” – e, depois, introduzidas na versão final da proposta de anteprojeto do MEC – acabam transcendendo, em muito, aos limites definidos pela política de prioridades ora praticada pelo Ministério da Educação. Coexistiriam, pois, na mesma proposta, duas posições: uma, designada por Cury (1998) como “realista conservadora”, e uma outra, que estende a projeção dos serviços além dos limites definidos pela política educacional praticada pela União. Mas, essa ampliação de alcance das metas, que transcendem os limites fixados pelos recursos disponíveis, afeta principalmente aqueles setores dos serviços da educação dependentes da atuação dos estados e municípios. Mesmo assim essas metas nem sempre atendem às expectativas e às reivindicações setoriais dos educadores e de suas entidades representativas. Isto ficará evidente nas críticas dirigidas às propostas do “roteiro” pelo grupo de trabalho constituído pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED – para o exame do documento e, principalmente, nas críticas consubstanciadas no plano nacional de educação consolidado no Segundo Congresso Nacional de Educação.

Num parecer que preparei para o Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior – NUPES – da Universidade de São Paulo sobre o “roteiro para orientar o debate”, procurei focalizar alguns aspectos dessa coexistência de posições divergentes dentro da proposta de plano nacional do executivo, considerando particularmente a situação da educação de jovens e adultos pouco escolarizados:

I. Há algum tempo venho defendendo a necessidade de definição de prioridades na política educacional dos poderes públicos. Num artigo de 1996, sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos, reiterei posições defendidas já em 1993 (Beisiegel, 1993), nos seguintes termos: em trabalho anterior (...), ao examinar a questão da distância entre os direitos educacionais consolidados na Constituição e a capacidade de seu atendimento efetivo pelo poder público, observei que, de alguma forma, seria necessário aproximar o País real do País ideal, pela ação

simultânea sobre ambos os extremos. Até mesmo para defender os avanços alcançados na extensão dos direitos, seria necessário realizar um sério esforço de reencontro entre o desejável e o possível dentro dos limites de atuação do Estado. Num desses extremos, a capacidade de realização do poder público certamente poderia ser muito ampliada pela racionalização das atividades e dos investimentos e, também, pelo maior comprometimento político dos governantes com o atendimento aos direitos envolvidos. Por outro lado, seria necessário atuar também sobre as aspirações idealmente fixadas no texto constitucional. Em outras palavras, talvez a preservação dos avanços constitucionais esteja exigindo a investigação da possibilidade de fixação de prioridades para a prática administrativa da União, dos estados e dos municípios. Considerando a história dos direitos sociais educacionais no País e tendo em vista, também, as possibilidades objetivas de realização dos sistemas de ensino, dificilmente se questionaria a absoluta prioridade da escolaridade de primeiro grau para a população em idade escolar própria. Seria aceitável, também, a extensão da prioridade aos jovens precocemente excluídos da escolaridade regular.

A política educacional praticada pelo Ministério da Educação deixa clara a prioridade atribuída à universalização dos estudos e à melhoria da qualidade do ensino fundamental. Entendo que esta orientação está correta e deve ser decididamente apoiada pelos educadores. Mas esse apoio não poderia se estender ao abandono de outras áreas de atuação dos poderes públicos. A prioridade definida pelo Ministério para o ensino fundamental está evidente na regulamentação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. A questão que aí se coloca é a de saber, com algum grau de validação empírica, até que ponto essa forma de prioridade atribuída ao ensino fundamental estaria ou não inviabilizando investimentos de estados e municípios em outras áreas do ensino. Os dados mobilizados pelos defensores de um ou outro dos pontos de vista realmente ainda não possibilitam a formação de convicções a esse respeito. E, por tudo o que me foi dado acompanhar nos debates em torno das propostas do plano nacional de educação, parece-me que boa parte das discussões no Congresso tenderá a incidir sobre esse problema. Parece-me que um dentre os mais contundentes argumentos de oposição às propostas do Plano Nacional de Educação do Executivo seria exatamente o que opõe, por um lado, a amplitude das metas definidas para a educação de jovens e adultos, a educação infantil e o ensino médio e profissional, e por outro lado, esta alegada impossibilidade orçamentária provocada pelos critérios de distribuição dos recursos do Fundo. Enquanto a operacionalização do Fundo, a partir de 1998, não vier a demonstrar, efetivamente, quais serão as suas conseqüências reais nas possibilidades de investimento dos governos de estados e, principalmente, municípios, esta questão será sempre um flanco aberto às investidas contra a política educacional ora praticada pela União. (Beisiegel, 1997b)

Na proposta de Plano Nacional de Educação do Ministério, as metas relativas à erradicação do analfabetismo e à elevação dos níveis educacionais da população pouco escolarizada aparecem como atribuições de estados e municípios com a colaboração da União.

Parece-me que esta colocação é correta e, mais ainda, que deve ser devidamente considerada na atuação do ministério:

Não obstante a maior precisão introduzida pela Emenda 14 na definição de atribuições educacionais da União, dos estados e dos municípios, as disposições constitucionais no sentido da atuação solidária

dos sistemas de ensino não devem ser ignoradas. Por isso mesmo, entendo que o Governo da União não pode abdicar de suas responsabilidades na educação de jovens e adultos analfabetos. Como já observei anteriormente, cabe, perfeitamente, à União, determinar as diretrizes da política de educação fundamental de crianças, jovens e adultos e contribuir para a criação das condições necessárias a sua implementação, mesmo quando a responsabilidade final das ações seja atribuída diretamente aos Municípios e aos Estados. As experiências passadas apontam, claramente, em primeiro lugar, para a necessidade de uma ação indutora da União, mesmo quando já são bem evidentes as expressões da tendência à municipalização das atribuições da educação fundamental. As pesquisas disponíveis revelam que ainda são poucos os municípios que realmente desenvolvem trabalhos na educação de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados. Não obstante as orientações da Constituição de 1988 nessa direção, o efetivo envolvimento dos municípios com a educação fundamental de crianças e, principalmente, de jovens e adultos analfabetos por muito tempo ainda ficará dependendo de iniciativas indutoras ou mesmo coercitivas da União e das unidades federadas. (Beisiegel, 1997b)

Formuladas em março de 1996, antes da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF –, estas observações ficam em parte invalidadas naquilo em que concernem ao ensino de primeiro grau. O Fundo foi uma resposta engenhosa e criativa para a indução do envolvimento dos municípios nesse grau do ensino. No entanto, aquelas colocações continuam valendo para a educação de jovens e adultos:

Creio que uma providência razoável, de reduzido impacto sobre os recursos previstos para a educação fundamental de crianças, poderia, ao mesmo tempo, atender às críticas e induzir o envolvimento de municípios também na educação de jovens e adultos.

Em sua parte introdutória (e nos itens relacionados com o FUNDEF e com o financiamento da educação), o plano poderia propor a necessidade da inclusão, entre as matrículas computadas para efeito de repasse dos recursos do Fundo, de uma pequena parcela de alunos dos cursos de suplência (algo em torno de, no máximo, 5%). O exame do número de matrículas nos cursos de suplência nos municípios indica que a porcentagem desses alunos, no conjunto das matrículas no ensino fundamental, é quase inexpressiva. Assim, a possibilidade de sua incorporação nos repasses do Fundo seria, ao mesmo tempo, um poderoso incentivo para os educadores que atuam nesse setor do ensino e uma resposta às críticas apresentadas durante o debate nacional promovido pelo Ministério. (Beisiegel, 1997a)

ANPED: ALGUMAS CRÍTICAS À PROPOSTA DO EXECUTIVO

Durante as reuniões promovidas para a discussão do “roteiro para orientar os debates”, as propostas do MEC foram objeto de críticas de natureza diversa, visando ora o método adotado em sua elaboração ou os conteúdos das metas, ora a política educacional praticada pelo Governo, ora a desatenção aos ideais defendidos setorialmente pelos diferentes grupos ou correntes de interlocutores. Algumas críticas traduziam avaliações realizadas a

partir de perspectivas locais, exprimindo apreciações sobre as dificuldades impostas pelas orientações da política educacional da União à gestão da educação escolar nos sistemas estaduais e, principalmente, municipais de ensino.

As críticas feitas por um grupo de trabalho constituído pela ANPED para examinar as propostas do “roteiro” são bem ilustrativas das insatisfações provocadas pelo documento (ANPED, 1997, “documentos preliminares”). O grupo de trabalho considerou importante assinalar que um plano nacional de educação aprovado em lei, seria necessariamente mais ambicioso do que o esboçado no documento ministerial, deveria contribuir para superar a fragmentação característica das políticas públicas de educação, em geral sujeitas às flutuações provocadas pela alternância de facções no poder. Um plano nacional possibilitaria formular políticas públicas contínuas e integradas a longo prazo. Por isso mesmo, esse plano de educação deveria estabelecer claramente os patamares de saída e de chegada, propondo metas não limitadas ao que já estava garantido na legislação. Esta orientação ia mais longe: já em sua manifestação preliminar, o grupo de trabalho entendia que o plano nacional deveria projetar-se para além daquilo que já estava definido nas leis, fundamentando-se, de modo claro e explícito, num *projeto político global* da sociedade. Para contemplar as aspirações e as necessidades educacionais da coletividade, o plano, no processo de sua elaboração, deveria abrir-se para a incorporação das contribuições dos diferentes segmentos da população. Além de conferir maior legitimidade às propostas, a participação coletiva levaria à superação do caráter tecnoburocrático que, em geral, prevalece nos trabalhos dessa natureza. Ainda, a propósito da necessidade do envolvimento da comunidade no processo educativo, os documentos preliminares criticam o apelo à participação somente como subsídios, contribuições materiais ou trabalho voluntário. As referências do “roteiro” em parcerias com o setor privado são vistas com reservas, assentadas na preocupação de um possível desembarque do Estado de suas atribuições educacionais. Neste sentido, insistem em recomendar a necessidade de respeito às orientações da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, quando estabelecem inequivocamente a responsabilidade do Poder Público pela educação pública e gratuita. Recomendam, finalmente, a criação de condições compatíveis à distribuição de responsabilidades entre os governos da União, dos estados e dos municípios.

As posições defendidas pelo grupo de trabalho da ANPED exigiriam considerável ampliação dos investimentos públicos na educação. Isto não foi ignorado pelo grupo. Após criticar a utilização, pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, de dados desatualizados, relativos ao ano de 1989 e questionar a inclusão de recursos dos sistemas Serviço Nacional da Indústria – SENAI/Serviço Nacional do Comércio – SENAC, além de estimativas de investimentos originados em parcerias com o setor privado no cálculo das porcentagens do Produto Interno Bruto – PIB destinadas à educação, o grupo de trabalho defende um aumento substantivo das contribuições do Estado. Enquanto a proposta de plano nacional de do MEC propunha a ampliação dos recursos destinados à educação até alcançar 6,5% do PIB, incluindo-se aí os recursos investidos pelo sistema SENAI/SENAC e pelo setor privado, o

grupo de trabalho observa que em países efetivamente comprometidos com um salto qualitativo essa porcentagem deveria corresponder, no mínimo, a 8% do PIB. Ainda no que diz respeito aos recursos disponíveis, os documentos preliminares do grupo de trabalho defendem a necessidade de explicitação das origens das verbas previstas para a realização de cada uma das metas propostas no Plano Nacional de Educação. A indefinição sobre a origem dos recursos esvaziaria o significado das metas, deixando-as com um caráter meramente retórico. Criticam ainda, o otimismo da proposta, quando remete o financiamento do ensino médio e profissional para os "10% dos recursos provenientes de impostos que restarão aos Estados, após a contribuição ao FUNDEF". Essa mesma crítica reaparece em outras análises a propósito dos recursos disponíveis nos Municípios para o atendimento às necessidades da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Em grande parte, afirmam, a ampliação do atendimento e a melhoria da qualidade do ensino envolvidas nas propostas do "roteiro" do MEC dependeriam de ações cometidas aos estados e municípios que, nos termos da legislação vigente, não contariam com os recursos indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições educacionais.

Os documentos preliminares preparados pelo grupo de trabalho continham outras críticas ao "roteiro": defendiam maior "transparência" nos dados relativos à distribuição das verbas federais destinadas à educação; advertiam sobre a necessidade de realização de um censo escolar nacional, argumentando que o censo escolar realizado recentemente no Estado do Ceará teria revelado uma realidade escolar diversa e bem mais dramática do que a apresentada pelas estatísticas oficiais disponíveis; defendiam a formação, em nível superior, de professores para o magistério das classes de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental; a revisão das orientações imprimidas aos parâmetros curriculares, que não corresponderiam às bases curriculares nacionais comuns inscritas na LDB e apontariam para um inaceitável padrão único de ensino; a necessidade de uma avaliação do ensino superior mais flexível e mais circunstanciada do que a possibilitada pelo "provão". Boa parte dessas observações do grupo de trabalho seriam desenvolvidas e reproduzidas no documento divulgado pela ANPED, em dezembro de 1997 (ANPED, 1997).

A mesma perspectiva crítica que havia inspirado as observações do grupo de trabalho da ANPED reapareceria, de modo bem mais radical, nas propostas consolidadas no âmbito do Segundo Congresso Nacional de Educação, realizado em Belo Horizonte, Minas Gerais, em novembro de 1997.

A PROPOSTA DE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DAS OPOSIÇÕES

O anteprojeto de plano nacional de educação protocolado pelas oposições no Congresso, também buscou legitimar-se na ampla participação da sociedade ao longo de sua elaboração. Consolidado durante os trabalhos desenvolvidos no Segundo Congresso Nacional de Educação, o anteprojeto formalizava resultados de estudos realizados desde o ano anterior, no I CONED. As origens da iniciativa remetem para as articulações de educadores

e associações de docentes durante a tramitação do projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional. A proposta de lei então preparada no âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, ao regulamentar o artigo 214 da Constituição, atribuiu à sociedade a incumbência de elaborar o plano nacional de educação. Apresentando uma extensa relação de entidades envolvidas em sua preparação, a proposta do II CONED procurava credenciar-se como aquele plano nacional de educação elaborado pela sociedade.

Cury (1998) argumenta, com inteira razão, que esta proposta de plano nacional define sua identidade por oposição à proposta do Ministério. Ao afirmar seu caráter de representação ampla da coletividade, denuncia, por oposição, o caráter tecnicista e burocrático que atribui à proposta governamental. Apresenta-se como proposta que “extrapola o mero documento formal e se transforma em referencial político de atuação..” (II CONED, 1997. p.V). Afirma-se como uma expressão da luta mais ampla por um Estado comprometido com “a inclusão social e o resgate do atraso educacional a que foi submetido o povo brasileiro” (idem, p.V). Tem como perspectiva “um projeto de desenvolvimento nacional inteiramente voltado, em suas dimensões econômica, social, cultural e política, para o aperfeiçoamento e a dignificação do homem, não do mercado”. Nesses termos, a proposta deve ser entendida a partir de seu referencial maior, que consiste em “...mudar o modelo social vigente, transformar a sociedade, tornando-a de fato democrática.” É, ao mesmo tempo, afirmação e denúncia. Afirma-se como expressão de um projeto político emancipador comprometido com a inclusão social de todos e denuncia, por oposição, a outra proposta como expressão, monitorada pelo Banco Mundial, de um projeto político excludente, antidemocrático, tecnicista e neoliberal. Afirma-se também como “defesa clara de princípios éticos voltados para a busca de igualdade e justiça social. Assim, as concepções de homem, mundo, sociedade, democracia, educação, escola, autonomia, gestão, avaliação, currículo, entre outras...” seriam “bastante distintas daquelas que os setores sociais, hoje hegemônicos, se utilizam para manter o *status quo*” (idem. p. I).

A proposta de plano do II CONED parte de um diagnóstico da situação educacional do País. Ainda nesse documento predomina o tom de denúncia: dados comparativos entre países e indicadores da situação do ensino no Brasil são organizados de modo a explicitar “o alarmante estado a que foi pouco a pouco reduzido o sistema educacional, marcado, sobretudo, por altos índices e preocupantes características de exclusão social”, expressa em “elevados percentuais de repetência e evasão, persistência do analfabetismo absoluto e funcional, padrões aviltantes de remuneração e condições de trabalho dos profissionais que atuam na educação” (II CONED, 1997. p. I). No que tange à educação básica, são criticados especialmente os efeitos da regulamentação do FUNDEF, que estaria, em grande parte, inviabilizando a educação infantil e a educação de jovens e adultos pouco escolarizados. As críticas se estendem também às orientações atribuídas à política governamental para a educação especial. A política proposta pelo Ministério da Educação para o ensino médio possibilitaria o acesso de poucos jovens ao ensino superior. Com respaldo na legislação aprovada pelo

executivo em 1996, essa política, ao não priorizar o ensino de nível médio, estaria favorecendo sua crescente privatização. Por outro lado, a educação profissional estaria sendo substituída por mera capacitação profissional de caráter compensatório. Uma extensa e bem documentada análise da situação do ensino superior conduz à constatação de um “descaso das políticas governamentais” para esse nível da escolaridade, explicitado na redução dos concursos públicos para reorganização dos quadros docentes e técnico-administrativos, redução das verbas e ausência dos repasses necessários à sua manutenção. Critica-se, também, o “descaso do governo em face da indissociabilidade entre a pesquisa, o ensino e a extensão de serviços à comunidade nas universidades públicas” e a “ausência de controle e fiscalização das instituições privadas que, mesmo oferecendo um ensino de qualidade duvidosa, respondem por cerca de 60% das matrículas”. A ação de conjunto da política governamental para o ensino superior estaria caracterizando uma “clara opção pelo desmantelamento da educação superior pública, via privatização e atrelamento às necessidades mercadológicas” e “subordinação às teses privatistas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento.” (II CONED, 1997. p. 10)

O diagnóstico aponta, finalmente, para o não cumprimento, pelo governo, dos preceitos constitucionais concernentes à educação. A política educacional praticada pelo governo não teria criado as condições necessárias ao acesso e à permanência das crianças na escola, não teria implementado a gestão democrática, não teria criado condições dignas de trabalho e salário para os profissionais da educação, estaria sistematicamente agredindo a autonomia universitária. Aproveitando-se da relativa indefinição legal de atribuições das três esferas administrativas, estaria impondo responsabilidades aos estados e municípios, abdicando de suas obrigações nos diversos níveis de ensino e desorganizando totalmente a educação no Brasil.

Coerente à recusa de proposta da LDB aprovada no Congresso com o apoio do executivo, buscando recuperar as orientações defendidas no projeto de diretrizes e bases “construído pela sociedade” junto à Câmara dos Deputados, *o anteprojeto do II CONED propõe a revogação de toda a legislação em que se exprimem as orientações educacionais do Ministério da Educação: entre outros documentos legais, as leis 9192/95, 9131/95, 9394/96, 9424/96, o Decreto 2208/97 e a Emenda Constitucional 14/96*, argumentando que, em sua ação de conjunto, essa legislação representaria “um grande retrocesso em relação à educação básica, especialmente no que respeita à educação de jovens e adultos e à educação pré-escolar.”

O plano nacional de educação do II CONED é sobretudo um documento político, em oposição à proposta do MEC, mais comprometida com o administrativo ou com a “racionalização funcional” (Mannheim, 1962) do processo de implementação de uma política educacional.

A convivência do intelectual e do acadêmico com o administrador é de modo geral complexa e difícil. As avaliações das políticas educacionais pelos intelectuais quase sempre se orientam principalmente a partir das necessidades a serem atendidas. Na avaliação das políticas públicas, o referencial para o educador acadêmico é dado pelas necessidades educacionais da cidadania ou por exigências educacionais do desenvolvimento econômico e social. Já

o administrador, mesmo quando tem suas origens na academia, deve necessariamente considerar as condições objetivas de realização dos programas, quase sempre limitados por considerações de orçamento e de prioridades. As dificuldades de convivência entre as correntes de esquerda e os executivos eleitos por essas mesmas correntes exemplificam claramente esta diversidade de perspectivas. Mas, as diferenças entre as propostas do MEC e do II CONED vão muito além das divergências em geral identificadas nas avaliações de intelectuais e de administradores.

O documento do executivo é sobretudo uma extensão da política educacional praticada pelo Ministério da Educação no atual governo. O documento do II CONED, por sua vez, é um instrumento de luta política e ideológica contra o modelo político implementado pelo "grupo hegemônico no poder" – aí incluída a política educacional do Ministério da Educação (Cury, 1998). Coexistem, no trabalho do II CONED, informações estatísticas bem fundamentadas, críticas pontuais e estudos setoriais razoáveis, consolidados sob uma formulação geral de forte teor crítico nem sempre bem afinado com os conteúdos das análises apresentadas. A intenção de identificar-se enquanto oposição radical ao texto do Ministério e a tudo aquilo que ele representaria empresta ao conjunto do plano um teor de libelo, em algumas passagens até ameaçado de escorregar no panfletário. O exagero em algumas críticas e o apelo nem sempre razoável a conceitos e expressões utilizados mais como *slogans* do que como recursos de reflexão, tais como privatização, neoliberalismo, atrelamento ao Banco Mundial etc., de certa forma, prejudicam a possibilidade de aceitação das orientações e das críticas pontuais que defende.

As metas setoriais propostas no plano consolidado no II CONED são mais ambiciosas do que as fixadas no projeto do executivo. O plano do MEC defende a ampliação dos recursos destinados à educação para cerca de 6,5% do PIB. A proposta do II CONED reivindica investimentos da ordem de cerca de 10% do PIB, justificando-os como "valor bastante próximo ao que foi ou tem sido gasto por países que superaram, ou estão superando, atrasos educacionais graves, como é o caso do Brasil" (II CONED, 1997. p.42). Tudo indica que ao empurrar para o alto a exigência de investimentos ou a projeção das metas setoriais, o documento procura, por oposição, colocar em evidência as limitações que atribui às propostas do executivo.

No conjunto, os documentos examinados contemplam três possibilidades de atuação: uma primeira, que predomina nas propostas do MEC, denominada por Cury (1998. p. 171) realista-conservadora, fortemente condicionada por limitações impostas pela política econômica do governo da União. Uma segunda posição, igualmente presente no documento do MEC, propõe metas mais ambiciosas do que as compatíveis com as orientações atuais da política econômica da União. E, finalmente, uma terceira posição, presente no plano consolidado no II CONED, que estende consideravelmente o alcance das propostas e dos recursos financeiros para todas as áreas dos serviços educacionais e que, por falta de uma expressão mais adequada, poderia ser designada, provisoriamente, como político-utópica. A

discussão sobre essas diferentes posições interessa sobretudo sob o ponto de vista de sua eficácia como instrumentos de ampliação dos serviços educacionais.

A esse respeito, creio ser oportuno propor para o debate algumas considerações que já apresentei em outros trabalhos sobre as relações entre as conquistas legais e as realidades sociais no Brasil. Afirmo, a propósito das conquistas educacionais consolidadas na Constituição de 1988, que os constituintes haviam acolhido praticamente todas as reivindicações que lhes foram encaminhadas pelos setores mais atuantes da sociedade civil. Este avanço no campo dos direitos educacionais já vinha ocorrendo anteriormente. Com a reforma do ensino de 1º e 2º graus, em 1971, estendera-se a garantia de ensino fundamental gratuito e obrigatório para oito anos de escolaridade. Em 1988, a garantia de educação básica gratuita e obrigatória foi ampliada para cima e para baixo dos limites até então admitidos. Chegou-se, assim, à garantia constitucional de educação básica obrigatória e gratuita para todos, crianças, jovens e adultos, quando no plano das relações sociais reais ainda não se implementaram nem sequer os direitos fixados na constituição de 1946:

De certo modo, a Constituição de 1988 acolheu reivindicações de fronteira [...] Ao fazê-lo, à semelhança de outras constituições agora ultrapassadas, também fixou nos códigos um País ideal, ainda muito distante das possibilidades de realização da sociedade.... (Beisiegel, 1997b)

Estes procedimentos têm aspectos positivos: instituem novos patamares para a atuação dos poderes públicos, legitimam e reforçam as possibilidades de sucesso da luta popular pela realização prática de tudo aquilo que já foi legalmente reconhecido como direito. Mas é preciso atentar para um risco real nesses procedimentos: "quando a distância entre os deveres e a capacidade de realização se acentua em demasia, o poder imperativo da lei se relativiza, podendo levar na prática ao descomprometimento do Estado diante de suas obrigações educacionais (Beisiegel, 1997b).

A luta dos educadores, no Brasil, na atualidade, deve atender às exigências de um difícil equilíbrio. É preciso avançar na consolidação legal dos direitos sociais de educação da população. Mas, é necessário, ao mesmo tempo, atuar de modo que as conquistas não acabem por institucionalizar o desrespeito às leis como prática natural e inevitável. O estabelecimento dos direitos na lei é apenas um momento de uma luta política bem mais complexa de efetivação desses direitos nas relações sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. *Documentos preliminares discutidos em reunião de grupo de trabalho constituído pela ANPED para examinar a proposta de plano nacional do Executivo.* (Sessão realizada na PUC/SP, em 15 de outubro de 1997).

- _____. *Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação*. ANPED, 1997.
- AZANHA, J. M. P. Planos, diretrizes e bases da educação nacional. *Educação: temas polêmicos*, São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- BEISIEGEL, C. R. Considerações a propósito de um projeto educacional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v.7, n.1, jan./mar. 1993.
- _____. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo: ANPED, n.4, 1997b.
- BEISIEGEL, C. R. *Parecer sobre o Roteiro e metas para orientar o debate sobre o Plano Nacional de Educação*, São Paulo: NUPES, 1997a. (mimeo)
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Nacional de Educação*: proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília: INEP, 1997.
- _____. *Roteiro e Metas para orientar o debate sobre o Plano Nacional de Educação*. Brasília: INEP, 1997.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação*: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: APUBH, 1997.
- CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 104, jul. 1998.
- MANNHEIM, K. O Homem e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

