

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

ILTON NORBERTO ROBL FILHO

IVAN DIAS DA MOTTA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Ilton Norberto Robl Filho, Ivan Dias da Motta – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-360-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.
I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

É com grande alegria e cumprindo com uma relevante responsabilidade acadêmica que apresentamos esta coletânea de artigos, a qual é fruto dos debates realizados no âmbito do XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, oriundo do Grupo de trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas II . Importante frisar que o evento acadêmico aconteceu entre 07/12/2016 e 10/12/2016, na Cidade de Curitiba, sendo sediado pela UNICURITIBA e pelo seu programa de Pós-Graduação "Stricto Sensu" em Direito.

Dentre os 66 trabalhos selecionados para a temática de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS, 22 artigos foram apresentados e debatidos neste Grupo de Trabalho. A abordagem geral dos artigos aponta a busca pela análise do Direito Constitucional nas relações sociais, demonstrando a evolução e o interesse nas políticas públicas e a consolidação da linha de pesquisa própria dos Direitos Fundamentais Sociais.

Os artigos apresentados enfrentaram os seguintes temas: acesso ao trabalho, educação, saúde, judicialização e gestão de políticas públicas, sustentabilidade e ambiente e questões de inclusão e gênero.

Discutiram-se como proposições do GT algumas questões aglutinadoras e metodológicas para futuras pesquisas:

- a necessidade de estudos sobre a concreção constitucional de direitos por meio de políticas públicas, assim como a eficiência, a efetividade e a eficácia da execução do orçamento público;
- na questão da judicialização da política pública, a necessidade de pensar um procedimento adequado para avaliação judicial da política pública e a efetividade da execução das sentenças;
- o tema da falta de dados públicos acessíveis sobre a concreção de políticas públicas de Direitos Sociais e mesmo Fundamentais individuais;

- metodologias para inclusão de direitos na agenda pública como vocalização de demandas sociais e Direitos Fundamentais.

Desse modo, fica patente nas pesquisas apresentadas a leniência ou mesmo a omissão do estado brasileiro na implementação de políticas públicas, apontando assim um comportamento juridicamente reprovável e transgressor. A atuação judicial, por sua vez, vem impondo ao Poder Executivo o cumprimento de muitas garantias e a efetivação de políticas públicas para garantia de Direitos Sociais previstos na Constituição.

Assim, os textos reunidos nesta obra refletem sobre questões centrais do Estado Democrático de Direito. Aos leitores, trata-se de uma ótima oportunidade para (re)pensar os Direitos Sociais e as políticas públicas.

Curitiba-PR, 09 de dezembro de 2016.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professor Doutor Ilton Norberto Robl Filho - UPF e UFPR

Professor Doutor Ivan Dias da Motta - UNICESUMAR

O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL SOB A ÓTICA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UM HIATO ENTRE O IDEAL E O REAL.

THE RIGHT TO EDUCATION IN BRAZIL FROM THE PERSPECTIVE OF NATIONAL EDUCATION PLAN: A GAP BETWEEN THE IDEAL AND THE REAL.

Luiz Henrique Batista De Oliveira Pedrozo ¹

Fabiana Polican Ciena ²

Resumo

O artigo 165 da CF/88 prevê ciclos de planejamento para todos os entes federativos, incluindo os planos orçamentários. A Carta Constitucional fomenta, ainda, ações articuladas entre diferentes programas de governo, como os planos decenais de educação. Esse estudo foi desenvolvido com o intuito de investigar criticamente o tratamento concedido ao Direito à Educação pela ótica do Plano Nacional de Educação. Pretende-se, aqui, compreender o compromisso instituído nesse instrumento, de modo a desmistificar não apenas seu significado, mas também a distância abissal entre aquilo que se teve no plano dos discursos e aquilo que na prática vem sendo ofertado à população.

Palavras-chave: Direito à educação, Plano nacional de educação, Planejamento

Abstract/Resumen/Résumé

Article 165 of Brazilian Federal Constitution of 1988 includes planning for all federal entities, including budget plans. Besides, the Constitutional Charter promotes coordinated actions between different government programs such as the decennial education plans. This study was developed to critically investigate the treatment of the right to education from the perspective of the National Education Plan. Here, we aimed understanding the commitment established in this instrument, in order to demystify not only its meaning, but also the abysmal distance between the level of discourse and what has been offered to the population.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to education, National education plan, Planning

¹ Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); Procurador do Município de Ibitiporã-PR; Membro do Grupo de Pesquisa (GPCertos) da UENP. luizpedrozo@hotmail.com

² Doutora em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP); Advogada da UENP; Professora da UNOPAR Bandeirantes; Membro do Grupo de Pesquisa (GPCertos) da UENP. fabianaciena@gmail.com

INTRODUÇÃO

Ao falar em Planos de Educação, é preciso compreendê-los como sendo importantes documentos, com força de lei, necessários à imposição de diretrizes, metas e estratégias para se alcançar, num período de dez anos, uma educação de qualidade em todo o país. Não por acaso são considerados os principais instrumentos da política pública educacional, tendo por objetivo abordar conjuntamente os atendimentos educacionais necessários a todo território nacional. Por conta disso, a formulação dos planos pressupõe o envolvimento de todas as redes de ensino, privadas e públicas, abarcando todos os níveis e modalidades de ensino, tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal.

Desse modo, cada ente federativo tem por incumbência desenvolver o seu próprio plano decenal¹, levando em consideração a adaptação das regras gerais elencadas no Plano Nacional de Educação à sua própria realidade.

Desta feita, os Planos de Educação são considerados instrumentos de combate à descontinuidade administrativa das políticas públicas educacionais, à medida que norteiam não apenas a gestão educacional em seus diferentes níveis, mas também a forma como se dará a participação cidadã e o controle social com relação aos serviços públicos necessários ao direito à educação como direito fundamental.

A ideia de se criar um Plano de Educação capaz de viabilizar, em longo prazo, a coordenação e a fiscalização da política educacional, é algo que o Brasil tem tentado desenvolver desde a década de 1930, sendo certo que sua origem remonta à criação do Conselho Nacional de Educação (1931) e à divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932).

Do conjunto de atribuições dadas ao Conselho Nacional de Educação, extraia-se a responsabilidade pela elaboração de uma espécie de Plano Nacional de Educação (PNE) e do Manifesto dos Pioneiros (que recebeu esse nome por ter sido elaborado por renomados intelectuais brasileiros ligados à Educação), advinha a reivindicação de uma política educacional forte para todo o país, um PNE que devidamente amparado por regras bem definidas de execução, não sucumbisse à descontinuidade administrativa dos governos. (LEMME, 2005)

Foi a partir da Constituição Federal de 1934 que se definiu como competência do governo federal “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os

¹ Conforme previsto no artigo 1º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. Porém, foi apenas em 1937 que o Conselho Nacional de Educação apresentou à Câmara dos Deputados uma proposta para o tal plano, sendo que esta não chegou a ser concluída, dado o golpe militar e a suspensão dos trabalhos no Congresso Nacional. (SAVIANI, 2005)

A ideia de criação de um PNE só foi retomada por volta de 1960, quando o Conselho Federal de Educação, preocupado com a situação da Educação no país, elaborou um esboço para aplicação dos recursos federais. Tal ideia, entretanto, acabou sendo abandonada antes mesmo de ser encaminhada ao Poder Legislativo.

Entre 1970 e 1980, sob novo domínio ditatorial, foram apresentadas algumas outras propostas de planos para a Educação, que contudo sempre vinham atreladas às ideias de planejamento centralizado do governo, sem espaço para participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar.

Com o processo de redemocratização do país e a intensa mobilização social, em 1988 a Constituição Federal renovou a intenção de se criar um PNE ao incorporar como sendo uma das obrigações do Estado a fixação de medidas de duração plurianual em prol do ensino no país (art. 214).

Foi somente com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996, que se determinou um prazo (de 1 ano) para que a União procedesse ao encaminhamento do projeto do PNE à análise e debate ao Congresso Nacional. Este plano, por sua vez, veio a ser aprovado apenas em 2001, por meio da Lei nº 10.172 (com vigência prevista para o período 2001-10), somando, assim, 13 anos de desrespeito à vontade constitucional.

O PNE (2001-10) surgiu do embate entre dois projetos que tramitavam simultaneamente no Congresso Nacional, sendo um de proposta da sociedade civil organizada e o outro do próprio Governo. Seu objetivo, todavia, não fora alcançado, pois não se identificava nesse plano uma base real para o planejamento de uma Educação Nacional, tampouco esse traduzia anseios sociais e os esforços políticos em prol da Educação, ficando sem utilidade aos olhos da sociedade civil. (SAVIANI, 2014)

Outro ponto foi a questão orçamentária, que sem sombra de dúvidas foi um dos mais fortes entraves à aceitação do Plano como política de Estado. Várias foram as restrições impostas por meio de vetos presidenciais à ampliação dos recursos considerados indispensáveis ao alcance das metas propostas, inviabilizando boa parte delas.

Apesar de ter falhado em boa parte de suas metas, o PNE 2001-10 teve seu reconhecimento quanto seu caráter pedagógico, tendo recebido boas críticas ao evidenciar os interesses e embates existentes na sociedade brasileira sobre a política educacional, possibilitando a criação de novos marcos para a organização e gestão da educação nacional.

Em vista de um melhor planejamento da Educação, o PNE previra que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem seus próprios planos decenais correspondentes. Contudo, ao final do período de sua vigência, constatou-se que cerca de metade dos Estados (entre eles o Paraná) e Municípios ainda não haviam elaborado seus respectivos planos, mais uma vez evidenciando a falta de interesse dos governantes em assumir o compromisso para com a Educação em suas respectivas esferas de competência.

O período entre 2010 e 2014 foi marcado por um hiato legislativo: o PNE 2001-10 havia chegado ao fim, mas uma nova proposta de plano em sua substituição ainda não fora aprovada. Esse lapso poderia ter sido evitado se antes do término do PNE 2001-10 as propostas educacionais para a próxima década tivessem sido, em tempo, eficientemente elaboradas e discutidas no Congresso Nacional – que sugere a diversidade dos interesses e dos embates que a política educacional enfrenta nos bastidores do poder, sobretudo com relação a seu financiamento. (SAVIANI, 2014)

No dia 25 de junho de 2014, mediante sanção da Lei nº 13.005 pela presidente Dilma Rousseff, restou aprovado o novo Plano Nacional de Educação, com vigência prevista para o período de 2014 a 2024. Dentre outras medidas, o PNE 2014-24 prevê a necessidade de os estados e municípios brasileiros, no ano de 2015, elaborarem e reverem seus respectivos planos educacionais da submissão das propostas a amplos processos participativos, visando a gestão democrática da política pública educacional como forma de comprometer os governos com sua execução e a sociedade com seu acompanhamento e monitoramento.

De fato esse PNE gozou de um razoável nível de consenso em comparação aos discursos dos seus antecessores, porque foi elaborado de uma forma colaborativa, com atuação de vários segmentos da sociedade, em respeito a uma perspectiva mais humanizada, igualitária e inclusiva do Direito à Educação (SAVIANI, 2014). Porém, na prática, acabou sendo deixado de lado inclusive pelo governo que fomentou sua criação, e essa situação foi se agravando ainda mais por conta da instabilidade político-econômica do país entre os anos de 2015-2016, que fez com que quase tudo o que estava pré-definido para os próximos dois anos não fosse levado a termo.

Em julho de 2016, o PNE 2014-2024 completou dois anos de existência. Dentre as vinte metas definidas como fundamentais à Educação, pelo menos seis incluem prazos que já

venceram, sem que os resultados chegassem perto do que era esperado e outras correm o risco de não mais avançarem. Agravada pela “crise”, a questão do financiamento da Educação no Brasil tornou-se verdadeiramente um nó, e é apenas um exemplo que vem ganhando espaço especificamente neste ano de eleições. Porém, a luz amarela acendeu para chamar a atenção também para outros problemas que precisam ser urgentemente enfrentados pelos governos, e que não vem sendo considerados como sendo igualmente importantes.

1. Novo plano para necessidades antigas: uma análise geral das metas e das estratégias do PNE (2014/2024)

Sobre a importância do direito à Educação, ressalta Bobbio (1992, p.75):

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo mais convincente, que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro elementar, depois secundária e pouco a pouco até mesmo universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no estado de natureza porque não emergia na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jusnaturalistas, quando as exigências fundamentais que partiam daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da Terra eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados, e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar.

Daí falar-se que o planejamento da educação enquanto direito fundamental é considerado complexo porque resulta de um processo interligado a diferentes níveis e etapas de trabalho, indo desde os sistemas de ensino, passando pelas redes e escolas até chegar às salas de aula, pelas mãos de cada professor. Por conta disso, exige-se um plano de aplicabilidade nacional com estratégias e metas definidas.

De acordo com Ximenes e Grinkraut (2014), o atual PNE não pode ser considerado como uma ilha em meio ao universo normativo, justamente por existir todo um arcabouço constitucional, legal e jurisprudencial que o antecede e que se coloca hierarquicamente acima de seu conteúdo, conduzindo forçosamente a interpretação de suas metas e estratégias que – diga-se de passagem – encontram um panorama bem diferente daquele enfrentado pelo plano anterior.

De acordo com o próprio Ministério da Educação e Cultura (MEC), foi por meio da EC nº 59/2009 que a condição do PNE foi reconsiderada, deixando de ser uma disposição transitória da LDBEN para ser uma exigência constitucional:

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução. Diante desse contexto, não há como trabalhar de forma desarticulada, porque o foco central deve ser a construção de metas alinhadas ao PNE. Apoiar os diferentes entes federativos nesse trabalho é uma tarefa que o Ministério da Educação (MEC) realiza por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). O alinhamento dos planos de educação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios constitui-se em um passo importante para a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), pois esse esforço pode ajudar a firmar acordos nacionais que diminuirão as lacunas de articulação federativa no campo da política pública educacional (MEC, 2015, p. 05).

Nesta linha argumentativa, as 20 Metas estipuladas no PNE 2014-2024 incluem universalização do Ensino para crianças e jovens, viabilização da acessibilidade e inclusão, programas de formação adequada de professores e gestão do ensino fundamental. Em outras palavras, todas as metas propostas no atual PNE convergem para um modelo de visão sistêmica da Educação, apresentando um conjunto de diretrizes e estratégias que visam contemplar todos os níveis, modalidades e etapas educacionais (MEC, 2015).

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), publicado através da Lei nº 13.005/2014, traz um conjunto de desafios para as políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação infantil, assim como para a interpretação dos deveres jurídicos que devem ser assumidos pelo poder público, principalmente pelos municípios, com a necessária colaboração da União dos estados. O PNE, longe de significar o esgotamento de um ciclo de regulamentação do direito à educação, abre uma nova etapa de proteção jurídica e de planejamento público para sua efetivação, na qual está prevista a edição de novas normas, além da revisão e adequação de políticas em curso, tendo como instrumento principal, no âmbito local, planos de educação dos municípios e estados (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 79).

Para especialistas em educação feito Ximenes, Grinkraut, Assis, Saviani e para institutos de pesquisa feito o *Reduca Observatory* (2015)², responsável pela pesquisa dos avanços educacionais nos países da América do Sul em parceria com a CEPAL e o Observatório brasileiro “Todos pela Educação”, o diferencial do atual PNE em relação a seus antecessores é que ele tem ousadas aspirações, tendo sido arquitetado basicamente sob quatro importantes eixos de atuação: a estruturação e universalização da educação básica; a expansão do ensino superior; a promoção da igualdade e da diversidade, e a valorização dos

² Disponível em http://www.reduca-al.net/files/observatorio/Primera_Infancia.pdf. Acesso 02/10/2015

profissionais da educação. De igual maneira, todas as suas 20 metas tratam de temas específicos para alcançar esses fins, dentre eles a gestão democrática e o financiamento educacional. E mais: traçam centenas de estratégias para que o Brasil possa alcançar até o final de 2024 cada um dos objetivos propostos.

A questão é que o instituto mal nasceu e já começou a ser enfraquecido pela forma como as demais esferas (estaduais e municipais) passaram a estruturar e a desenvolver seus planos decenais de educação, alguns de maneira muito lenta e pouco articulada, outros de forma célere e concentrada demais.

De acordo com um levantamento feito pela ONG “Educação & Participação”³, até abril de 2015 apenas 1,31% dos municípios brasileiros tinham plano de educação em vigor, sendo que mais de 97% do total sequer havia iniciado os debates necessários à seleção das propostas para estruturação do plano. Quanto aos estados, o panorama apontado não era muito diferente: dos 26 estados brasileiros, 19 ainda não tinham plano vigente até a data, incluindo o Estado de São Paulo e todos os três estados do Sul do país.

Em 25 de junho de 2015, às vésperas do PNE 2014-24 completar um ano, o então ministro da Educação Renato Janine Ribeiro foi convidado a participar do seminário da Comissão de Educação, denominado “O PNE e o Futuro da Educação”, para discutir e avaliar o primeiro ano de vigência do plano. Nessa ocasião, Ribeiro afirmou à imprensa que 90% dos estados e municípios haviam cumprido o primeiro objetivo estabelecido pela referida Lei Federal 13.005/14, ou seja, haviam elaborado seus próprios planos educacionais. O evidente salto no número de municípios preparados em dois meses aponta que houve aceleração e urgência na aprovação dos documentos, fato que pode ter comprometido gravemente a qualidade dos planos municipais e a viabilidade reflexa do PNE. Ademais, a rapidez com que esses processos foram concluídos sugere que muitos desses planos são meras cópias adaptadas do PNE.

Evidentemente, uma vez que esses processos de aprovação ou adequação devem se guiar pelas diretrizes da participação democrática, da contextualização e da autonomia regulada dos demais entes federados, não se espera que os planos locais sejam cópias adaptadas do PNE, mas documentos que, partindo de suas diretrizes, metas e estratégias, expressem os desafios e acúmulos específicos que a comunidade escolar e a sociedade civil de cada ente federativo venham a apontar. Esse não deve ser um processo de regulamentação puramente técnico, mas um riquíssimo momento de consolidação da democracia participativa no planejamento e gestão da educação brasileira (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 95).

³ Trata-se de uma iniciativa da Fundação Itaú Social, em parceria com outras entidades importantes como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Disponível em: <http://www.educacaoeparticipacao.org.br>. Acesso: 13 set. 2015

Os aspectos político e jurídico dos planos (nacional, estaduais e municipais) propõem a necessidade de ampla discussão e debates através de seminários, conferências, palestras e audiências públicas, antes de serem submetidos à aprovação do Legislativo e sanção do Executivo. Se estes planos não seguirem essa trajetória rumo à promoção de canais de participação da comunidade envolvida, dificilmente coexistirão de forma harmoniosa e sintonizada (UNESCO, 2015). A participação e o diálogo durante todo o processo de formulação dos planos devem ser entendidos como meios que proporcionam uma visão mais nítida da realidade local, o que permite um melhor diagnóstico dos problemas e uma melhor definição das estratégias da política pública educacional com relação às particularidades de cada situação, aumentando as chances de sucesso de cada compromisso e responsabilidade assumidos de forma transparente (ASSIS, 2012). Logo, participação e diálogo, além de definirem, também devem ser considerados requisitos essenciais à eficiência dos próprios planos. (SAVIANI, 1999)

Estudos mais recentes têm apontado algo ainda mais preocupante: a pauta política vem subordinando a pauta educacional (UNESCO, 2015). Por consequência, muitas das estratégias definidas no atual plano com prazos anteriores a 2024 correm o risco de deixar de serem cumpridas no prazo, fragilizando a consecução das demais metas que, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, estão em andamento.

2. Balanço geral dos artigos e metas do PNE que já estão em atraso.

Como dito, a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 foi responsável por instituir o PNE. Porém, dois anos se passaram, e pelo menos três artigos, sete metas e 11 estratégias do PNE não tiveram seus prazos cumpridos.

De acordo com estudos feitos pelo Observatório do PNE⁴ e pela organização “Todos pela Educação”⁵, dentre os 21 itens tratados no plano, apenas um foi cumprido no prazo e

⁴ <http://www.observatoriodopne.org.br> . Acesso em: 13/09/2016.

⁵ <http://www.todospelaeducacao.org.br> . Acesso em: 13/09/2016

cinco não têm indicadores ou não possuem dados atualizados. Considerando que dentre os não cumpridos 13, ainda que atrasados, estão em andamento. Vejamos:

Artigo 8º

Exigiu-se através deste dispositivo que todos os entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios) elaborassem ou adequassem as diretrizes, metas e estratégias previstas no próprio PNE seus respectivos planos. E, para isso, definiu como prazo final junho de 2015.

Embora a maioria dos Municípios e Estados tenham conseguido cumprir com tal obrigação, três estados que ironicamente figuram dentre os mais ricos do Brasil (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), e ainda outros 55 municípios, não sancionaram seus Planos de Educação e estão em gritante atraso. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016)

O MEC até se esforçou em promover uma maior transparência e visibilidade a esses planos, criando uma ferramenta *online* para acompanhamento e fiscalização. Todavia, informações seguras acerca da qualidade dos processos de formação e desenvolvimento desses planos são escassas. Dessa forma, inexistem garantias de que estes planos verdadeiramente asseguram a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, considerando as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, bem como o atendimento das necessidades específicas na Educação Especial, e a promoção da articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016)

Artigo 9º

A regra imposta por este artigo obriga todos os entes federados a aprovarem leis específicas para seus sistemas de ensino, de modo a viabilizar a gestão democrática da Educação Pública nos respectivos âmbitos de atuação em consonância com o PNE. Para tanto, fixou o prazo de dois anos a contar da publicação do PNE (25 de junho de 2014) para que tal obrigação fosse levada a cabo.

Tal regra, contudo, também não foi cumprida, uma vez que não foram criadas ações e leis específicas em âmbito federal nesse sentido.

Artigo 10º

Tal dispositivo busca especificamente o comprometimento dos entes federativos com relação à harmonização dos seus planos plurianuais, das suas diretrizes orçamentárias e dos seus orçamentos anuais para com as diretrizes, metas e estratégias da lei que veicula o PNE,

garantindo-lhe a consignação de dotações orçamentárias compatíveis às necessidades de sua plena execução.

Na prática, ainda não existem indicadores capazes de promover o devido monitoramento e aferir se de fato os planos estão seguindo as diretrizes estabelecidas.

Meta 1 – Educação Infantil

O PNE fixou como sua primeira meta a universalização da educação infantil na pré-escola mediante o acolhimento obrigatório de todas as crianças com idade entre 4 e 5 anos de idade, e a ampliação da oferta de educação infantil nas creches, fixando o percentual mínimo de atendimento de 50% das crianças com até 03 anos de idade até o final de sua vigência.

De acordo com dados fornecidos, inclusive pelo próprio Ministério da Educação e Cultura, em 2016 realmente houve um crescimento no atendimento educacional à infância nos últimos anos. Entretanto, faltam indicadores atualizados capazes de precisar como vem sendo realizada esta cobertura nas diferentes regiões do país, cujas demandas também são bastante diversificadas. Tudo indica que não existem condições favoráveis ao cumprimento desta meta dentro do prazo proposto.

A taxa de atendimento na Educação Infantil referente a este ano só poderá ser aferida pela Pnad 2016, que deve ser divulgada apenas no final de 2017, de acordo com o calendário do IBGE. Entretanto, o ritmo de crescimento dos últimos dois anos (3,2%) aponta que a meta pode não ser cumprida. De acordo com a Pnad de 2014 (a mais recente divulgada), 89,1% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas. Dentre os 25% mais pobres da população, apenas 86,3% das crianças estão na Pré-Escola, ao passo que no quartil de renda mais alta esse percentual era de 96,3%. (OBSERVATÓRIO PNE, 2016)

Essa primeira meta engloba, ainda, duas estratégias a serem cumpridas até 2016, uma delas prevendo a padronização para a Educação Infantil em território nacional, e a outra determinando que se faça uma espécie de levantamento nacional da demanda por creches. Nenhuma das duas foi concluída, tendo sido postergadas para o fim de 2017.

O ideal seria que cada município se esforçasse primeiro para obter seus próprios dados e assim poder planejar mais adequadamente sua política pública, porque só assim poder-se-á obter indicadores mais precisos. Em muitas cidades essas informações continuam sendo anotadas em cadernetas de lista de espera por creches, de forma desorganizada, descentralizada, fazendo com que o PNAD não consiga apresentar informações por

município, oferecendo apenas estimativas vagas que muito provavelmente estão longe da realidade fática.

Meta 3 – Ensino Médio

Um dos objetivos principais do PNE para o final de 2016 é promover a universalização do atendimento escolar para a população jovem com idade entre 15 e 17 anos em todo o Brasil, e a elevação até o final da vigência do Plano da taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% - um desafio e tanto observando os dados do abandono escolar divulgados pelo IBGE, que só no ano de 2014 chegou ao patamar de 1,3 milhões de brasileiros nessa faixa etária fora da escola.

As informações do IBGE mostram também que cerca de 52% desses jovens que pararam de estudar não completaram sequer o ensino fundamental. Daí falar-se que essa meta tem duas frentes: atrair os jovens tanto para o ensino médio quanto para a escola de nível fundamental.

É certo que a evasão escolar e o crescente desinteresse dos jovens pela escola são considerados problemas globais, mas no Brasil a situação pode ser considerada um pouco mais crítica do que nos demais países que travam a mesma luta porque nossa educação básica ainda é considerada muito insatisfatória, ou seja, nosso ponto de partida é ruim (UNICEF BRASIL, 2015). Por consequência, a escola se torna pouco atrativa logo nos primeiros anos, fazendo com que cada vez mais alunos deixem as escolas para nunca mais voltar. O ensino médio precisa ser urgentemente reformado e reestruturado, mesmo porque deixou de ser uma pauta exclusiva do Estado e dos especialistas em educação: ganhou as ruas como uma das bandeiras das inúmeras manifestações estudantis ocorridas nos últimos tempos.

(...) a reforma do ensino médio é uma reivindicação de diversos atores, desde gestores até estudantes, chegar a consensos sobre como fazê-la não tem se mostrado tarefa simples. Desde 2013 tramita na Câmara dos Deputados, em uma comissão especial, o projeto de lei nº 6.840 que, entre outras medidas prevê uma carga horária de sete horas diárias de aula e matrícula no período noturno exclusivamente para maiores de 18 anos. (ALVAREZ, 2016, p. 37)

Contudo, ainda não existe previsão para os fins dos debates acerca de tal reforma. A esperança é que com a conclusão da Base Nacional Comum Curricular (estratégia que também se encontra em preocupante atraso) possam verdadeiramente ocorrer algumas

mudanças na forma de implantação de um currículo mais interdisciplinar e mais aplicável à realidade estudantil brasileira.

Análises recentes divulgadas pelo MEC dão conta de que houve um pequeno crescimento do percentual de atendimento nos últimos anos. Porém, como inexistem indicadores atualizados capazes de demonstrar que a situação vem sendo realmente revertida, a certeza que se tem é que essa meta também não poderá ser cumprida no prazo inicial proposto.

Assim como a meta 1, esse indicador só poderá ser aferido no próximo ano. Contudo, o ritmo de evolução nos últimos dois anos mostra que a meta não será cumprida. Entre 2012 e 2013, o percentual de jovens de 15 a 17 anos na escola aumentou apenas 0,7 ponto percentual, de 82,6% para 83,3%, e voltou a cair em 2014 para o mesmo patamar de 82,6%. Em números absolutos, aproximadamente 1,7 milhão estavam fora da escola sem terem concluído o Ensino Médio. Dentre os 25% mais pobres da população esse percentual é 79,4%, enquanto no quartil mais rico a proporção é de 94,1%. (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2016)

De acordo com PNE atual, o MEC tinha por obrigação elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação (CNE), até 2016, os frutos oriundos de toda a articulação e colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios na formalização da consulta pública nacional sobre propostas de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do Ensino Fundamental e Médio, qual seja, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Tanto uma quanto a outra não foram cumpridas dentro do prazo, mas pelo menos encontram-se em andamento. A primeira proposta da BNCC foi submetida a consulta pública em 15 de março de 2016. A segunda foi entregue ao Conselho Nacional de Educação (CNE) em maio.

O que precisa ser feito deste ponto por diante é justamente promover a realização de seminários estaduais e a apresentação da versão final, o que não deve acontecer dentro do prazo da meta. Entretanto, como se trata de um documento de grande importância, é fundamental que se prime pela sua qualidade. Há, inclusive, uma série de debates sobre a possibilidade de a BNCC ser submetida à aprovação do Congresso Nacional, o que vem sendo veementemente repudiado pela maioria dos especialistas em Educação, dado o risco de a qualidade pedagógica do documento sucumbir à demagogia, à megalomania e a falta de conhecimento especializado presentes no meio político.

Meta 4 – Educação Inclusiva

Traz como objetivo principal a universalização da educação também para a parcela da população com idade entre 4 a 17 anos que apresenta algum tipo de deficiência (física ou mental), transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Esta meta foca na Educação Inclusiva para acabar com o *apartheid social*, por meio do acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

O problema é que até o momento não existem indicadores capazes de demonstrar qual o percentual daquelas crianças e jovens que vem sendo atendidos e daqueles que ainda estão sem acesso à escola especializada.

No âmbito da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que determina a matrícula na Educação Básica de toda a população de 4 a 17 anos, a universalização para as crianças e jovens com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação também deveria acontecer até 2016. Embora o número de matrículas dessa população seja crescente na Educação Básica – em 2009, eram 639.718 e em 2014, 886.815.

Das matrículas em 2014, 92,7% eram na rede regular de ensino, ou seja, em classes comuns; 3,9% em escolas exclusivas, e 3,4%, em classes especiais. Em 2009, esses percentuais eram de, respectivamente, 80,4%, 8,5% e 11%. (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2016)

O único indicador até o momento aponta que tem havido uma maior procura por vagas na rede regular pública de ensino, sugerindo que a inclusão dessas pessoas através das escolas particulares tem encontrado resistência, dada a preocupação econômica das instituições com a queda da qualidade do ensino por elas ofertado. As crianças e jovens com algum tipo de deficiência ainda são majoritariamente atendidos por entidades públicas ou subvencionadas pelo poder público.

Meta 9 – Alfabetização e Alfabetismo funcional de jovens e adultos

Tem como desafio a elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015, e erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional até o final da vigência deste PNE.

Até o presente momento, próximo ao último trimestre de 2016, observa-se ainda não foram criadas ações nem políticas públicas específicas para se elevar a taxa de alfabetismo em todo o país, de modo que os monitoramentos que vêm sendo feitos por alguns observatórios sociais apontam que não existe a menor possibilidade de esta meta ser cumprida ainda este ano.

A taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais em 2015 só estará disponível no final deste ano. No entanto, o ritmo de evolução dos últimos anos indica que essa meta não foi cumprida. Em 2011, essa taxa atingiu 91,4% e depois caiu para 91,3%, em 2012, voltando a subir para 91,5% em 2013, e 91,7, em 2014. Um crescimento de apenas 0,2 pontos percentuais que, se repetido, seria insuficiente para atingir 100% em 2015. (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2016)

Destaca-se, ainda, que de acordo com dados obtidos pela organização “Todos pela Educação”, em 2014 eram cerca de 13 milhões de analfabetos dentre a população de 15 anos de idade ou mais, e que se hoje, apesar da falta de indicadores, fala-se em uma discreta diminuição deste número, é porque estes contabilizam óbitos dentre aqueles que compõem este segmento, e não graças a uma política pública específica a erradicação deste problema. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016)

Meta 15 – Formação de Professores

Tem como foco promover uma política nacional de formação dos profissionais da Educação em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de maneira que todos os professores e educadores da Educação Básica possam ter formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

A referida meta almejava alcançar tal objetivo em um ano de vigência do PNE, mas infelizmente não foi cumprida integralmente justamente porque falta uma melhor articulação da política educacional com as redes de ensino.

Os últimos dados disponibilizados pelo MEC datam de 2014, e demonstram que quase um quarto dos professores (cerca de 23,8%) ainda lecionavam sem ter um curso superior completo. Como não foram divulgados números precisos com relação ao ano de 2015, e como nenhuma política pública neste sentido foi instituída desde então, certamente o índice pouco deve ter mudado.

Quando se observa os dados que indicam o número de docentes que têm formação na área em que atuam a impressão passada torna-se ainda pior. Uma análise feita pela organização “Todos Pela Educação”, com base em dados fornecidos pelo próprio MEC referentes ao ano de criação do Plano (2014), mostra que apenas 49% dos professores dos anos finais do Ensino Fundamental, e 59,2% do Ensino Médio, de todo o país, de fato possuíam uma formação compatível com as áreas em que atuavam, como exige o PNE. A pesquisa apontou ainda que, em toda a Educação Básica, 76,2% dos professores possuem Ensino Superior completo, ao passo que na Educação Infantil esse percentual cai para 62,4%.

Diante disso, o que se percebe é que a política nacional vem deixando mais uma vez a formação docente à mercê do mercado, de modo que proliferam os cursos de ensino a distância (EAD) e as licenciaturas curtas na mesma proporção que muitos profissionais com formação frágil são colocados nas salas de aula. São em grande parte cursinhos de final de semana, que nada ajudam o professor a compreender a sua dialética e suas análises em sala de aula. Por conta disso, reforça-se um círculo vicioso, onde a formação deficiente dos docentes passa a refletir também a pouca importância que a sociedade dá às instituições de ensino enquanto espaços de formação humana.

Nesse sentido, ressalta Nunes:

A escola de hoje tem que incorporar criativamente os recursos e paradigmas clássicos postos pela tradição e ser capaz de assimilar e ordenar novas relações culturais, nossos contextos e disposições. Só uma geração de professores e gestores humanizados, críticos, sensíveis e participativos produzirá uma geração de estudantes sensíveis, críticos e humanizados! (NUNES, C.A., 2013, p. 07)

Logicamente, a melhora na formação profissional e a valorização dos professores é algo que exige que sejam tomadas outras medidas, como a recuperação salarial; a disposição para o trabalho e para a formação continuada dos professores; a geração de uma qualidade da permanência na escola; qualidade arquitetônica; qualidade institucional, de modo que a escola deixe de ser um depósito de crianças, ou então uma versão “pré-moldada” de preparação somente para o trabalho, medidas estas que se refletem basicamente nas metas 18 (que visa o Plano de Carreira Docente) e 19 (que busca a Gestão Democrática), que também não foram desenvolvidas dentro do prazo inicial proposto de 2 anos após a aprovação do Plano.

Com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE, 2014), 89,6% dos municípios brasileiros declararam ter plano de carreira para o magistério; metade deles informaram ter ações de regulamentação e valorização do magistério, e 65,9% afirmam ter adotado concurso público para a contratação de professores. Não há, contudo,

medições qualitativas dessas políticas e nem uma ferramenta de monitoramento sobre a aplicação do Piso do Magistério. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016)

Ademais, dados do Censo Escolar mostram que, em 2015, 28,9% dos contratos docentes da Educação Básica pública eram temporários, o que equivale a aproximadamente 630 mil contratos com prazo certo, sugerindo-se prejuízos significativos a continuidade pedagógica nas escolas municipais e estaduais (ALVAREZ, 2016)

No que tange a gestão democrática, não existem ainda informações sobre a atuação real dos conselhos municipais ou escolares. A julgar pelo fato de que algumas políticas exigem a existência de conselhos – a exemplo do Fundo do Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), do Programa Dinheiro Direto na Escola e do Programa Nacional de Alimentação Escola –, é possível que em alguns casos eles existam no papel, mas não com uma atuação efetiva e qualitativa. (ALVAREZ, 2016)

CONCLUSÃO

Entre os anos de 2010 a 2014, pela conseqüente falta de um PNE, os entes federativos passaram a promover o acesso à Educação a seu bel-prazer ou de acordo com suas limitações. A política pública educacional, imersa em um caldo político-administrativo conflitante, desenvolveu-se praticamente sem rumo e organização ao longo dos quatro anos da ausência do plano norteador.

Depois de um longo período de anomia e desregulamentação, o PNE 2014-2024 foi aprovado com vinte metas e duzentos e cinquenta e quatro estratégias, fundamentado em dois conceitos: promover a educação como processo de humanização e de cidadania cultural e política.

A ampliação do direito à escola é, sem dúvida, uma das mais importantes metas alcançadas, uma vez que coloca o Brasil em pé de igualdade com outros países mais desenvolvidos. Porém, muito ainda precisa ser feito para se evitar que a escola de Educação Infantil seja tratada da mesma forma como vem sendo tratada a de Educação Fundamental, e impedir que o Ensino Médio continue a ser encarado como trampolim para o mercado de trabalho ou para a Universidade, já que todas essas etapas compõem um mecanismo que leva a algo muito maior e muito mais importante do ponto de vista humano e social, que é a civilidade, a formação cidadã.

Contudo, mesmo festejado como um instrumento jurídico que impele à luta por uma educação de qualidade dado seu caráter propositivo, corre o PNE risco de render poucos frutos, dada a forma fragmentada com que vem sendo desenvolvido o seu projeto educacional, sobretudo em alguns estados, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Graças a uma mentalidade governamental invertida que tem colocado cada vez mais à frente os interesses da sociedade política em detrimento dos interesses da sociedade civil, o atual PNE chega ao final do seu segundo ano de vigência sem ter alcançado os resultados parciais esperados.

Na atual conjectura dos fatos tudo é muito incerto, é verdade, mas ainda há esperança. No entanto, é preciso que se dê a devida importância às alternativas e propostas originárias da democracia participativa, baseadas na participação do cidadão nas tomadas de decisões político-administrativas. Impedir que governantes voltem a se candidatar por quatro anos caso os resultados na área da Educação sofram prejuízos no decorrer do mandato; melhorar as transferências de recursos para aqueles estados e municípios que atingirem as metas; incentivar a participação da família na escola, visto que muitos pais não tem noção de nada que acontece na comunidade escolar e o fortalecimento dos conselhos escolares no sentido de viabilizar o acompanhamento do projeto pedagógico e as reformas educacionais necessárias à educação, são apenas algumas das ideias que já chegaram ao Congresso Nacional, e que ainda aguardam vontade política suficiente para serem postas em discussão.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Todos pela Educação. 2015. Acesso em 22 de set. 2016. <http://www.todospelaeducacao.org.br/> Acesso em: 24 de set. 2016.

BRASIL. Observatório do Plano Nacional de Educação. 2016. Acesso em 22 de set. 2016. <http://www.observatoriodopne.org.br> . Acesso em: 13/09/2016.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Legislação. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 08 de jun. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Infográficos. 2014. Disponível no site: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 25 set. 2015.

LEMME, Paschoal. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional. In: Revista de Estudos Pedagógicos. Brasília, v.86, n. 212, p. 163-178, jan./abr. 2005.

MEC. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação a Distância, 2005. Disponível em: www.portal.mec.gov.br Acesso em: 28/07/2015

MEC. Secretaria de Educação. Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. 2013. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2013-pdf/13309-20metas-pne-lima/file>. Acesso em: 27 jul. 2015.

MEC. Secretaria da Educação. Diretrizes Nacionais da Educação Básica. 2013b. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&Itemid=30192. Acesso em 01 Maio 2015.

NUNES, CÉSAR A. A articulação da Educação e da Escola Brasileira com os Novos Direitos e os Novos Sujeitos Sociais: uma tarefa coletiva para essa década. COEB – Congresso de Educação Básica: Qualidade na Aprendizagem. 2013. Disponível em: http://189.8.211.4/coeb2013/conferencias/Cesar_Nunes.pdf. Acesso em 24 de set. 2016.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Amanda. Acesso à Educação Infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. Cadernos Cenpec. São Paulo: v. 4, n. 1, p. 78-101.

ALVAREZ, Luciana. Entre o ideal e o Real. **Revista Educação**. Editora Segmento. São Paulo – SP. Ano 20. Nº 23. p. 33-42

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. Educação & Sociedade, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p.119-136, dez. 1999.

SAVIANI, Dermeval, Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações, 9ª ed. revista e ampliada. Campinas, Autores Associados, 2005.

UNESCO. Education for All 2000-2015: achievements and challenges; EFA Global Monitoring Report, 2015; Summary. Disponível em: <http://en.unesco.org/gem-report/>. Acesso em: 10 jul. 2015.

UNICEF BRASIL. Fora da escola não pode! 2012. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_26691.htm. Acesso em: 10 set. 2015.