

NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE):
DEBATES E TENSÕES

ORGANIZADORAS
Andréia Ferreira da Silva
Melânia Mendonça Rodrigues

 **EDUFCG**



**NOVO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO (PNE):
*DEBATES E TENSÕES***

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

Reitor

José Edilson de Amorim

Vice-Reitor

Vicemário Simões

Diretor Administrativo da EDUFCG

José Hélder Pinheiro

Comissão Editorial

Manoel Dionizio Neto – UFCG

Maria de Lourdes Dionizio Santos – GET

Osmar Luiz da Silva Filho – UFCG

Sérgio Murilo Santos de Araújo – UFCG

**ANDRÉIA FERREIRA DA SILVA
MELÂNIA MENDONÇA RODRIGUES**
Organizadoras

**NOVO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO (PNE):
*DEBATES E TENSÕES***



Universidade Federal de Campina Grande
2013

Copyright © 2013
Andréia Ferreira da Silva
Melânia Mendonça Rodrigues

Capa:
Islayne Monalisa da Silva Medeiros

Impressão:
RDS Gráfica e Editora Ltda.
rds1048@gmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

N943 Novo Plano Nacional de Educação (PNE) : debates e tensões /
Organizadoras Andréia Ferreira da Silva, Melânia Mendonça
Rodrigues. — 1. ed. — Campina Grande : EDUFCG, 2013.
180 p.

ISBN: 978-85-8001-095-4

1. Política Educacional. 2. Plano Nacional de Educação - PNE.
3. Educação. I. Silva, Andréia Ferreira da. II. Rodrigues,
Melânia Mendonça.

CDU 37.014.5

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	7
Nicholas Davies	
APRESENTAÇÃO.....	17
Andréia Ferreira da Silva	
Melânia Mendonça Rodrigues	
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): ALGUNS PONTOS PARA DISCUSSÃO.....	21
Lúcia Maria Wanderley Neves	
OS DEBATES INICIAIS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2011-2020): UMA ANÁLISE DO MODELO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO GOVERNO LULA.....	55
Andréia Ferreira da Silva	
CLASSE EMPRESARIAL E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE SOBRE UM PROCESSO AINDA EM CURSO.....	74
André Silva Martins	
UM NOVO PNE: MAIS DO MESMO NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	107
Prof. Dr. Antônio Lisboa Leitão de Souza	

QUESTÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
NO BRASIL: O PL Nº. 8.035/2010.....126
Adriana Almeida Sales de Melo

O TRABALHO DOCENTE NO PLANO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO (PNE) 2011-2020: UMA DISCUSSÃO
NECESSÁRIA.....146
Melânia Mendonça Rodrigues

PREFÁCIO

Nicholas Davies¹

Este livro, organizado por Andréia Ferreira da Silva e Melânia Mendonça Rodrigues, da Universidade Federal de Campina Grande, contém uma série de contribuições para a compreensão da política educacional implementada nos últimos anos e, em particular, nos projetos de planos nacionais de educação apresentados no final da década de 1990 e em tramitação atualmente. O valor maior das contribuições é oferecer visões ausentes ou pouco encontradas em grande número de textos acadêmicos e mesmo sindicais atuais, que, por conta de alinhamentos políticos com os governos e mesmo empresariais, tenderam/tendem a diluir ou mesmo negar a perspectiva crítica tão comum na época do governo de FHC, aceitando muitas das orientações neoliberais.

Inicialmente, o texto de Lúcia Neves faz um paralelo entre os projetos de PNE de 2001-2010 e o de 2011-2020 e examina alguns aspectos da política educacional contemporânea. Analisa quatro aspectos desses projetos: seus processos de elaboração, o patamar mínimo de escolarização obrigatória, a função social da educação escolar e o papel atribuído à relação público-privado. Quanto à política educacional, destaca a nova relação do Brasil com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a participação de representantes do empresariado brasileiro na definição da política educacional e alguns possíveis significados do surgimento do *slogan* “Todos pela educação” para a educação escolar desde 2007.

No processo de elaboração, ressalta a diferença significativa entre os dois projetos para a elaboração do PNE de 2001-2010: um comandado pelo Executivo, o outro elaborado com a participação de entidades da sociedade civil no CONED (Congresso Nacional

¹ Doutor em Sociologia. Professor da Universidade Federal Fluminense.

de Educação) em 1997 e com caráter “democrático de massas”. Já o projeto de 2011-2020 foi convocado pelo MEC e o seu horizonte foi o de “concertação” social, sem espaço para antagonismos. Sublinha a autora a presença da UNESCO neste processo, demonstrando a forte ingerência dos organismos internacionais na formulação e execução da política educacional. Apesar de convocada pelo MEC e sob o seu controle/influência, a CONAE (Conferência Nacional de Educação) não teve parte significativa de suas teses registradas no seu documento final, ao contrário do PL do governo, que incorporou inúmeras diretrizes e propostas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (TPE), também de 2007.

Quanto ao patamar mínimo de escolaridade, sua ampliação teria sido determinada, entre outras razões, pelo novo lugar do Brasil na divisão internacional de trabalho, a difusão das tecnologias da informação e comunicação, a necessidade de adaptabilidade da escola às demandas empresariais de aumento da competitividade internacional e da produtividade da força de trabalho.

Frisa a autora duas diferenças de concepções de qualidade de ensino nos projetos de PNE 2001-2010 e no atual. Nos de 2001-2010, duas concepções se contrapunham: a de qualidade total (do MEC) e a de qualidade social (do CONED). Já na CONAE os representantes dos trabalhadores teriam assimilado a visão empresarial. Ao contrário da “qualidade social”, do projeto do CONED 2001, que pressupunha a emancipação social, a proposta de qualidade da CONAE significa apenas um aperfeiçoamento da qualidade de ensino nos moldes do projeto educacional em implantação desde 1995.

Sobre a relação público-privado, os projetos de 2001 e 2011 do MEC não fazem distinção entre as redes ou setores público e privado, indistinção incorporada pelo documento final da CONAE, ao contrário do projeto de PNE do CONED, que fez uma clara opção pelo público.

Na discussão sobre a política educacional, a autora ressalta que, apesar de haver novos personagens e novas ênfases, o projeto político-pedagógico em curso seria o mesmo. As metas do Plano Brasil 2022, por exemplo, não diferem essencialmente das fixadas pelo PDE e pelo Plano de Metas Compromisso TPE, as resoluções finais da CONAE e o projeto do PNE 2011. O Plano Brasil 2022 teria, por exemplo, vários objetivos empresariais, como aumentar a produtividade da mão-de-obra e tornar o Brasil mais competitivo, e o seu prazo (2022) teria sido fixado por organismos internacionais para países ibero-americanos e assimilado pelo empresariado nacional através do Compromisso TPE.

A autora chama atenção para novos protagonistas externos na determinação da política externa brasileira, como a OCDE, que requer, para ingresso nele, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) muito elevado e metas de qualidade de ensino estipuladas no Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa). Isso explicaria a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nos mesmos moldes do Pisa e a inclusão do Ideb e do Pisa no projeto do PNE 2011-2020. Tal ênfase nesta melhoria seria também uma das principais preocupações da Confederação Nacional da Indústria.

Por fim, ressalta a autora que a adaptação do Brasil a estas determinações de organismos internacionais apenas mantém e atualiza os elementos de um capitalismo dependente e que o discurso de “Educação para Todos”, com a inclusão social dos pobres, negros, gays, idosos, crianças, jovens, deficientes, contribuiu para a significativa adesão de segmentos dos profissionais da educação ao projeto educacional em curso e continua a ter importância estratégica na obtenção da “paz social”.

Andréia Ferreira da Silva, por sua vez, examina a relação entre Estado e sociedade civil no governo Lula, a CONAE e o seu Documento Final, e o Projeto de Lei (PL) de PNE n°. 8035, e aponta os limites e omissões desse PL em relação ao documento aprovado pela CONAE.

Enfatiza que a relação entre Estado e sociedade civil no governo Lula teria se inspirado no neoliberalismo da Terceira Via, cuja meta seria a conciliação de interesses de empresários e trabalhadores, o envolvimento de organizações da sociedade civil em instâncias do Estado para promover uma nova “cultura cívica” e a “democratização da democracia”. Tal cultura cívica objetivaria “reforçar ideias, valores e práticas fundamentais ao projeto burguês de sociedade e de sociabilidade, envolvendo entidades do terceiro setor na solução de problemas sociais em parceria com o aparelho de Estado e a iniciativa privada”. Entretanto, tal participação “cidadã” nos rumos do Estado teria o objetivo mais de legitimar o poder instituído do que permitir ou estimular o seu questionamento.

A autora mostra, com base em Gramsci, que a chegada do PT ao governo federal, em 2003, ao invés de enfraquecer a hegemonia neoliberal, reforçou-a de modo significativo, com a cooptação “molecular” do PT e da CUT ao projeto neoliberal, enfraquecendo as lutas de trabalhadores e, no caso da educação, de suas entidades, e inviabilizando um projeto próprio de PNE. Mudança significativa aconteceu no segundo mandato de Lula, quando foi privilegiado o empresariado organizado no movimento Compromisso TPE como o principal interlocutor do governo em matéria educacional. Um exemplo desta influência empresarial foi o PDE.

A CONAE teria se enquadrado neste neoliberalismo da Terceira Via, com a coordenação do governo federal e a participação de entidades empresariais e de trabalhadores, diferenciando-se do processo de discussão do PNE anterior (final da década de 1990), quando foram apresentados dois projetos de plano representando perspectivas e autorias divergentes.

Apesar do controle do governo federal e de entidades com ele alinhadas sobre a elaboração do documento final da CONAE, o PL elaborado pelo MEC “em muitos aspectos, negou os princípios e as diretrizes da Conferência”. Um exemplo desta negação foi a previsão de 10% do PIB para a educação pública, que não constou do PL do governo. Com a CONAE o governo federal teria buscado

dar um “verniz democrático” ao processo de elaboração do PNE, o que teria acontecido também na elaboração do PNE no governo de FHC.

A autora aponta ainda que o documento final da Conae é contraditório e heterogêneo, pois, apesar de definir o fortalecimento da ação estatal na oferta direta da educação e a ampliação de recursos públicos para sua efetivação, reconhece a ação da iniciativa privada na educação e as parcerias entre o setor público e o setor privado em sua oferta.

A análise do PL nº. 8035 revela que, em grande medida, o governo Lula, assim como o Governo FHC, incorporou as políticas educacionais em curso, como a ênfase na avaliação da educação básica e superior, a incorporação do IDEB e de suas metas à proposta de plano, a importância assumida pela iniciativa privada, entidades da “sociedade civil” – de caráter sindical ou filantrópico – na oferta da educação nacional.

Em síntese, o texto de Andréia contribui ao mostrar a orientação maior das políticas educacionais do governo Lula, inspiradas no neoliberalismo da “Terceira Via”, a fragilidade de uma suposta nova cultura cívica promovida pela proposta da “Terceira Via”, da participação autônoma de entidades da sociedade civil, sobretudo de representantes formais de trabalhadores.

Em sua contribuição, André Silva Martins analisa o posicionamento de setores da classe empresarial sobre a educação e, em particular, sobre o PNE. Inicialmente faz um breve histórico do envolvimento do empresariado com a educação, mostrando que ele sempre manifestou algum interesse com a formação escolar dos trabalhadores, exemplificado com as vilas operárias nas primeiras décadas do século XX, com o sistema “S” (SENAI, SENAC) a partir da década de 1940, e mesmo depois da implantação da ditadura militar, em 1964. Na década de 1990, ao adotar o neoliberalismo, o empresariado teria proposto uma série de programas para adequar a educação escolar a uma maior

competitividade, estimulando a qualidade e produtividade das escolas, para melhorar a qualidade da força de trabalho.

No governo Fernando Henrique Cardoso, as políticas educacionais atenderam às expectativas do empresariado, que, no entanto, ao constatar o fracasso das políticas gerencialistas adotadas por FHC, passou a intervir em escolas e redes municipais por meio de parcerias público-privado, com o discurso de “responsabilidade social”, estratégia que veio a se materializar no organismo TPE, em 2006, cujo diagnóstico era de que a baixa qualidade educacional ameaçava a competitividade internacional do Brasil e a coesão social. A influência deste organismo foi tão significativa que o PDE do governo federal incorporou suas formulações.

O TPE representaria uma mudança da forma de o empresariado tratar a educação, que passaria a ter caráter estratégico, não apenas pelo valor econômico, mas também como mecanismo de coesão social. Entretanto, o seu documento mostra que tal estratégia estaria marcada pelo pragmatismo e pela ideologia de resultados. Por exemplo, ao propor toda criança de jovem de 4 a 17 anos na escola, desconsidera o direito à creche e ao ensino superior. Também não enfatiza a importância de aumento de recursos para a educação, mas sim a de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão deles, que, no entanto, segue a lógica do “mundo dos negócios”: obter as maiores taxas de retorno com o menor investimento possível. No caso da indexação dos investimentos em educação ao PIB, o TPE desconsidera as creches e a educação superior.

O peso do TPE tem sido tão grande, segundo o autor, que, embora ele só estivesse na suplência na Comissão de Organização da CONAE, teria conseguido, mediante articulações com o MEC, fazer com que 7 das 20 metas do projeto de PNE do governo tivessem relação direta com as 5 metas do TPE. Por fim, ressalta o autor que o TPE não se envolveu com a tramitação do PNE pois tinha agenda própria e não vinculada às entidades da CONAE e que suas demandas já estariam asseguradas pela política educacional,

qualquer que seja o PNE. Isso demonstraria que os planos de governo são mais importantes do que os planos de Estado.

O texto de Antônio Lisboa enfatiza várias questões para a garantia do direito à educação. Uma é a necessidade de igualdade de acesso às condições e bens culturais, entre eles uma educação pública, gratuita, democrática e de qualidade socialmente referenciada, que é dever do Estado e não deve ser submetida à lógica do mercado. Outra é que a busca da qualidade da educação requer ampla participação e autonomia dos setores organizados, qualidade esta que não pode ser absoluta e rígida, pois relacionada ao desenvolvimento alcançado por determinada comunidade escolar em relação aos diferentes níveis escolares e suas respectivas dimensões. O autor sublinha que a qualidade não pode se limitar a números, característica da política educacional hoje, ressaltando que tal perspectiva precisa ser combinada “com ações que traduzam e impliquem efetiva superação das condições nas quais se realiza o trabalho docente e o processo de ensino-aprendizagem, que também constituem a qualidade.” Daí a importância da participação da comunidade na construção, implementação e avaliação de projetos escolares.

Em seguida, o autor levanta uma série de questões relativas ao novo PNE, como a necessidade de uma avaliação do PNE anterior, os obstáculos existentes para um novo PNE, metas, estratégias e prazos, ações prioritárias, recursos materiais e financeiros necessários, responsabilidades entre as diferentes esferas de governo, e a necessidade do acompanhamento e o controle social sobre a execução do novo PNE como parte da garantia do direito à educação. Além disso, seria fundamental conhecer a avaliação do PNE anterior feita pelo governo federal, assim como a avaliação autônoma e independente pela própria sociedade civil organizada.

Com relação ao PL do novo PNE, ressalta que ele não contemplou muitas deliberações da CONAE, o que o diferencia do PNE aprovado por entidades da sociedade civil nos Congressos

Nacionais de Educação no final da década de 1990, elaborado de forma democrática e participativa.

Ressalta os minguados recursos públicos destinados à educação nos orçamentos federais e questiona a alegação oficial de que o gasto público em educação é de 5% do PIB, afirmando que não teria havido aumento destes gastos desde a vigência do PNE anterior, apesar de demandas sociais maiores, e indagando se o problema é de falta de recursos ou de prioridade para a educação. Para o autor, as prioridades governamentais seriam ‘econômicas’, não educacionais, o que fragilizaria a eficácia de um novo PNE. Destaca uma questão, não mencionada ou raramente tocada por estudiosos, que o PL do PNE que venha a ser aprovado não compensará as perdas financeiras havidas nos últimos dois anos, cuja recuperação exigiria um acréscimo proporcional do percentual do PIB para a educação.

Diante do peso maior da “equipe econômica em detrimento das áreas sociais”, o autor manifesta descrença na eficácia e efetividade do PL, a não ser que haja “rupturas com práticas e orientações que ... travam a promoção da cidadania, a inclusão social e a própria emancipação humana.”

Já a professora Adriana Melo, em seu estudo sobre o financiamento da educação no PL nº 8.035, revela que organismos como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional desde os anos 60 começaram a intervir em políticas de desenvolvimento dos países condicionando empréstimos a mudanças na educação, saúde e segurança pública. Um exemplo desta influência teria sido o programa “educação para todos”. No Brasil, a agenda deste programa teria sido incorporada pelo governo de FHC e significado a focalização das políticas educacionais no ensino fundamental regular e desobrigação estatal com a educação infantil, o ensino médio e EJA. Além disso, teria havido um processo de centralização das decisões de questões como financiamento no MEC e de descentralização da execução das decisões nos Estados, Municípios e escolas.

O neoliberalismo se concretizaria pela privatização,

transformação da educação e do conhecimento em mercadoria e do tratamento do aluno como cliente, e por programas como o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Privado (FIES), o Programa Universidade para Todos (PROUNI), além de outras isenções fiscais e previdenciárias. Além de resolver sérios problemas de inadimplência e vagas ociosas nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, tais programas investem dinheiro público em IES privadas.

O crescimento do ensino superior privado e o financiamento público às empresas educacionais atravessa o governo de FHC e adentra o governo Lula assumindo relações bem mais sutis sobre a diferenciação entre financiamento público e financiamento privado, pois novas organizações sociais começam também a interferir, dirigir ou mesmo adotar as políticas educacionais municipais e estaduais, como parceiras das instituições públicas.

A autora faz um breve histórico de várias conferências de educação promovidas pelo governo Lula, mostrando a influência das políticas neoliberais nelas, a limitação da participação democrática nelas e a ampliação da educação privada, facilitado pela participação/concordância de intelectuais, sindicalistas e partidos com histórico de defesa da escola pública.

No exame do financiamento no PL nº 8.035, a autora aponta que muitos princípios aprovados na CONAE não constaram dele, como o custo aluno-qualidade diferenciado para cada nível e dimensão do ensino, a discussão da educação superior pública no processo do desenvolvimento nacional, a regulamentação do setor privado, a aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino, a ampliação do investimento em educação pública para 10% do PIB até 2014.

O PL nº 8.035 não refletiria todo o processo de construção das conferências nacionais, objetivando, segundo a autora, uma maior racionalização e controle e um melhor gerenciamento técnico e financeiro, assim como dos processos educativos, a regulação do regime de colaboração e um estímulo direto aos movimentos de privatização da educação, a universalização da educação básica e a

construção de novos patamares para o ensino técnico profissionalizante. O PL possibilitaria o uso privado de recursos públicos, opondo-se à proposta do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública de verbas públicas apenas para escolas públicas.

Em suma, os textos contribuem para esclarecer pontos omitidos, silenciados ou pouco explorados em muitos dos textos sobre política educacional e planos nacionais de educação, com uma perspectiva favorável aos trabalhadores, e não aos empresários, governantes e intelectuais e sindicalistas outrora críticos do neoliberalismo.

APRESENTAÇÃO

A tramitação, no Congresso Nacional, de projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2011-2020 configura um momento de significativa relevância para a educação brasileira em decorrência de sua importância política e estratégica. Nesse contexto, uma das tarefas que se apresentam aos pesquisadores e estudiosos da política educacional no país consiste na produção de análises e pesquisas sobre esse tema. Este livro constitui uma contribuição coletiva para uma melhor compreensão dos determinantes históricos, sociopolíticos, econômicos e ideológicos que envolvem o processo de elaboração do novo PNE.

Assim compreendendo, organizamos o presente livro, trazendo a público as reflexões elaboradas por integrantes do Coletivo de Estudos de Políticas Educacionais¹, objetivando explicitar as propostas, os embates e as tensões existentes no processo de elaboração desse Plano, bem como identificar os principais sujeitos políticos coletivos engajados nesse debate e suas proposições para a educação no país. Atentando para a historicidade do processo, tais reflexões buscam estabelecer relações entre o contexto, as proposições e os principais temas que marcaram a elaboração do PNE que vigorou de 2001 a dezembro de 2010, e a conjuntura em que se desenvolve o processo de construção do novo PNE (2011-2020).

¹ O Coletivo de Estudos de Política Educacional (Coletivo), ao longo de seus doze anos de trabalho em pesquisa, vem investigando as temáticas da EDUCAÇÃO POLÍTICA e da EDUCAÇÃO ESCOLAR. Atualmente, está organizado em quatro núcleos regionais, envolvendo pesquisadores e estudantes das seguintes instituições públicas de ensino superior: da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), da Unidade Acadêmica de Educação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, do Centro de Formação de Professores da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

No capítulo inicial, *Plano Nacional de Educação (PNE): alguns pontos para discussão*, Lúcia Maria Wanderley Neves traça um paralelo entre o PNE de 2001-2010 e o PNE de 2011-2020, apresentando aspectos da política educacional contemporânea que contribuem para a compreensão dos pressupostos político-pedagógicos do PNE em tramitação no Congresso Nacional: seus processos de elaboração, o patamar mínimo de escolarização obrigatória fixado, a função social da educação escolar e o papel atribuído à relação público-privado. Quanto à política educacional, são destacados a nova relação do Brasil com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a participação de representantes do empresariado brasileiro na definição da política educacional e possíveis significados do surgimento de um novo *slogan* para a educação escolar governamental – Todos pela educação – a partir do ano de 2007.

Na sequência, Andréia Ferreira da Silva, em *Os debates iniciais do Plano Nacional de Educação (2011-2020): uma análise do modelo de participação social do governo Lula*, discute o modelo de participação proposto pelo citado governo, no âmbito do Neoliberalismo da Terceira Via, buscando apontar os limites democráticos desse processo, apesar da propalada participação de amplos segmentos da sociedade civil em sua elaboração. Em linhas gerais, a autora discute o modelo de relação Estado e sociedade civil instituído pelo Governo Lula, no período 2003-2010; examina o significado da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em março de 2010, visando apontar a atuação do Estado e de entidades da área da educação; analisa o Documento Final da CONAE (2010) e o PL nº. 8035/2010, apontando os limites e omissões desse PL em relação ao documento aprovado pela CONAE (2010).

O terceiro capítulo, *Classe empresarial e o Plano Nacional de Educação: uma análise sobre um processo ainda em curso*, de André Silva Martins, objetiva captar e interpretar as formas de intervenção, os conteúdos das propostas e as perspectivas para o delineamento da educação brasileira sob o prisma das relações de

hegemonia no Brasil contemporâneo. O texto evidencia o posicionamento de setores da classe empresarial sobre educação ao longo do século XX, ressalta o posicionamento político da classe empresarial sobre a educação, no período de governo Lula da Silva, e discute aspectos do posicionamento empresarial no contexto de construção e tramitação do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

As análises desenvolvidas por Antônio Lisboa Leitão de Souza, no quarto capítulo, abordam questões referentes ao direito à educação no país. Assim, *Um novo PNE: mais do mesmo na garantia do direito à educação*, a partir da crítica às concepções de qualidade da educação presentes no discurso oficial, destaca pressupostos e princípios fundamentais para a compreensão dos desafios a serem superados, pelo PNE, tendo em vista a emancipação social, destacadamente das camadas sociais historicamente alijadas do acesso ao amplo direito – acesso, permanência e padrão de qualidade – à formação educacional escolar e aos bens culturais socialmente produzidos.

Em *Questões sobre o financiamento da educação no Brasil: o PL n° 8.035/2010*, quinto capítulo, Adriana Almeida Sales de Melo, partindo de considerações acerca da educação no capitalismo contemporâneo e da agenda dos organismos internacionais ligados à defesa dos interesses do capitalismo internacional, discute o processo de elaboração do novo Plano Nacional de Educação como ação da Nova Pedagogia da Hegemonia, para, em seguida, abordar, de forma mais detida, a questão do financiamento no PL n° 8.035/2010 e os novos movimentos de privatização da educação no país.

A valorização dos profissionais do magistério público, em especial da educação básica, constitui o foco da discussão de Melânia Mendonça Rodrigues, no sexto capítulo, *O trabalho docente no Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020: uma discussão necessária*. Recuperando o processo mais recente de organização dessa categoria profissional, a autora procede a uma configuração das condições concretas em que se realiza o trabalho

docente na atual conjuntura econômico-política, discute o alcance das medidas de valorização propostas pelo PNE/2001-2010 e indica desafios que deveriam ser enfrentados pelo PNE em tramitação.

Que este livro contribua para o esclarecimento de aspectos de nossa complexa e contraditória política educacional brasileira contemporânea, é a nossa intenção.

Campina Grande, agosto de 2013.

Andréia Ferreira da Silva
Melânia Mendonça Rodrigues
Organizadoras

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): ALGUNS PONTOS PARA DISCUSSÃO

Lúcia Maria Wanderley Neves¹

O presente texto apresenta alguns resultados provisórios dos estudos que vêm sendo desenvolvidos pelo Coletivo de Estudos de Política Educacional.² Tem por objetivos traçar um breve paralelo entre o PNE de 2001-2010 e o PNE de 2011-2020 e apresentar alguns aspectos da política educacional contemporânea que possam contribuir para a compreensão dos pressupostos político-pedagógicos do atual PNE em tramitação no Congresso Nacional. Nessa perspectiva, foram selecionados quatro aspectos dos dois planos: seus processos de elaboração, o patamar mínimo de escolarização obrigatória fixado, a função social da educação escolar e o papel atribuído à relação público-privado. Quanto à política educacional, foram destacados a nova relação do Brasil com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a participação de representantes do empresariado brasileiro na definição da política educacional e alguns possíveis significados do surgimento de um novo *slogan* para a educação escolar governamental – *Todos pela educação* – a partir do ano de 2007.

¹ Doutora em Educação. Docente aposentada da Universidade Federal de Pernambuco, pesquisador visitante do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (1994-2005); pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/Fiocruz) (2005-2012) e Coordenadora do grupo de pesquisa CNPQ/Fiocruz Coletivo de Estudos de Política Educacional (2000-2012).

² O Coletivo de Estudos de Política Educacional estuda atualmente o significado da mudança do *slogan* educacional de “Educação para todos” para “Todos pela educação” na formação para o trabalho simples na primeira década dos anos 2000.

1. O PNE de 2001 e o PNE 2011

O PNE 2001 (BRASIL, 2001a) foi antecedido pelo embate entre duas propostas de planos nacionais de educação: a proposta elaborada no âmbito da sociedade civil por organizações de trabalhadores e estudantes, reunidas a partir do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e a proposta sistematizada na instância executiva da aparelhagem estatal pelo bloco no poder.

Embora, à época, forças políticas comprometidas com o socialismo e a democracia apontassem para o caráter autoritário da elaboração do plano governamental e, concomitantemente, realçassem o processo democrático de elaboração do plano da sociedade, verificou-se, mais tarde, que ambos os planos contaram com a participação de organizações da sociedade civil, entendida, gramscianamente, como arena de luta de classes.³ Sob a forma de **consulta**, associações científicas, sindicatos patronais e de trabalhadores participaram da elaboração do plano do bloco no poder orquestrado pelas forças políticas integrantes do governo.⁴

Merece atenção especial na elaboração desse plano, expressão na área educacional do projeto capitalista neoliberal, a participação de organismos da sociedade civil que, nos anos 1980, denominados de abertura política, defenderam, com peso político significativo, as propostas societais e educacionais de inspiração socialista, tais como: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). A participação destas entidades na elaboração do plano do bloco no poder nessa conjuntura já anunciava uma mudança significativa na correlação das forças políticas no âmbito educacional, com um grau

³ Ver, a respeito, *Por que dois planos nacionais de educação?* (NEVES, Lucia, 2000, cap. 6, p. 147-182).

⁴ Ver notas de rodapé 23, 24 e 25 (NEVES, 2000, p. 168-169).

crescente de adesão ao projeto político dirigido pela burguesia brasileira.

O *PNE da sociedade brasileira* foi a expressão à época, no campo educacional, do projeto social-democrático de massas que disputava espaço político com o projeto conservador de sociedade e de educação, desde os anos 1980 (COUTINHO, 1992). Ele foi elaborado no II Congresso Nacional de Educação (CONED), realizado em Belo Horizonte, Minas Gerais, em 1997.

Participaram da elaboração coletiva deste plano, tomando **decisões**, entidades representativas dos trabalhadores em educação, organismos de defesa da escola pública, entidades estudantis, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Vale registrar que a Anped participou também da elaboração deste plano, indicando talvez um conflito no interior da entidade, já que os dois planos, embora apresentassem algumas propostas concretas semelhantes, partiam de pressupostos antagônicos.

Os dois planos diferiram em dois aspectos essenciais: foram elaborados por forças políticas que naquela conjuntura representavam projetos políticos e educacionais opostos e partiam de concepções e práticas distintas de participação política. No primeiro, houve uma participação consultiva das entidades da sociedade civil e deliberativa do poder Executivo. No segundo, houve uma formulação e deliberação conjunta de todos os integrantes do congresso.

Na disputa ocorrida no Congresso Nacional, o projeto vitorioso que se constitui na versão definitiva do PNE 2001 foi aquele encaminhado pelo Executivo. Alguns dispositivos incorporados a esse projeto durante a sua tramitação legislativa, ao ferirem os pilares básicos da política social neoliberal à época, foram posteriormente vetados pelo Presidente da República.⁵

⁵ Merecem destaque entre os nove vetos presidenciais os itens que trataram de elevação do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) com gastos públicos para a educação (Item 11.3, subitem 1); do aumento para não menos de 40% da proporção do total das vagas no ensino superior nas IES públicas (Item 4.3,

Já em relação ao PNE de 2011 (BRASIL, 2010b), o processo de elaboração transcorreu de modo totalmente diferente do PNE anterior. Nessa nova conjuntura, o Ministério da Educação (MEC) convocou uma Conferência Nacional de Educação (Conae), organizada por uma comissão nacional, sob o comando do então secretário adjunto do MEC, Francisco das Chagas Fernandes. Esta comissão foi composta por órgãos educacionais governamentais e por entidades da sociedade civil, representativas do empresariado e de setores da classe trabalhadora, numa grande **concertação social**.⁶ No processo de concertação social, não há espaço para

subitem 2); da ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica (Item 4.4, subitem 29) e da implantação imediata de planos gerais de carreira para profissionais das áreas técnica e administrativa do governo federal (Item 10.3, subitem 4) (BRASIL, 2001b).

⁶ Integraram a comissão organizadora da Conae os seguintes representantes da **aparelhagem estatal**: sete secretarias do MEC, Conselho Nacional de Educação (CNE), Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado (SEC), Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (CEC), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). Integraram esta comissão, ainda, como representantes da **sociedade civil**: a) representantes dos interesses educacionais públicos e privados: Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM); Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Associação Nacional pela Formação de profissionais da Educação (ANFOPE); b) representantes dos profissionais de educação: a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (FASUBRA), o Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino (PROIFES), o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação (SINASEFE); d) representantes estudantis: União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE); e) entidades diretamente relacionadas com a problemática educacional: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Confederação Nacional de Pais de Alunos (CONFENAPA); f) representantes empresariais e de trabalhadores em geral: Central Única dos

antagonismos. As diferentes posições são explicitadas e parcialmente absorvidas pelo projeto político hegemônico, desde que não afete substantivamente a natureza desse projeto.

As mais diferentes propostas apresentadas foram sistematizadas por uma comissão integrada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), MEC e os especialistas em educação João Ferreira de Oliveira, da Universidade Federal de Goiás (UFG), Luiz Fernandes Dourado, também da UFG, Nilma Lino Gomes, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e Regina Vinhas Gracindo, da Universidade de Brasília (UnB) (BRASIL, 2010a).

Dada a relevância estratégica das comissões de sistematização e relatoria nos processos de construção coletiva, dois pontos merecem ser realçados: a presença da Unesco, especialmente, no momento de definição dos rumos da educação escolar nacional e, inversamente, a ausência de representantes da sociedade civil nessa etapa decisiva de elaboração do Plano Nacional de Educação. Esta presença da Unesco explicita, mais uma vez, a forte ingerência dos organismos internacionais na formulação e execução da política educacional no Brasil, e a ausência de integrantes da sociedade civil certamente compromete o caráter democrático da participação política propalado pelas áreas governamentais, imprimindo à participação um caráter mais consultivo do que deliberativo próprio das estratégias de busca de consenso da nova pedagogia da hegemonia dos governos neoliberais de Terceira Via.⁷

Trabalhadores (CUT); União Geral dos Trabalhadores (UGT), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC); g) representantes de movimentos sociais: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Movimento de Afirmação da Diversidade, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2010a).

⁷ A terceira via é um projeto de atualização do neoliberalismo para o século XXI, cujas bases se sustentam em elementos da ortodoxia neoliberalizante associados com elementos da social democracia clássica. O resultado: economia de mercado

Aliás, a convocação da própria Conae para a elaboração do PNE 2011 se enquadra entre as estratégias de obtenção e/ou consolidação do consenso dos governos neoliberais para as mais diferentes políticas setoriais e, também, foi um importante instrumento de arregimentação de votos para o projeto político oficial. Foram realizadas nos governos Lula da Silva 72 dessas conferências, das quais 28 ocorreram pela primeira vez (PORTAL BRAGANÇA, 2010), e, como a Conae, inúmeras foram realizadas em ano eleitoral.

Diferentemente da atual versão, as conferências e congressos de educação transcorridos no Brasil ao longo dos anos 1980 e anos 1990, as CBEs e os CONEDs foram convocados e organizados por entidades da sociedade civil brasileira identificadas com o projeto democrático de massas em **confronto** aberto com as políticas oficiais de educação e as forças sociais de sustentação dessas políticas. A Conae, no entanto, foi a primeira conferência transcorrida em clima de conciliação de classes, como atesta seu documento final:

A Conae constituiu-se, (...), num espaço democrático de construção de acordos entre os atores sociais, que, expressando valores e posição diferenciados sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

Nessa direção, a Conae representou um exemplo do princípio constitucional do regime de colaboração e construiu um patamar histórico para a efetivação do Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2010a, p. 9).

com justiça social. Para maiores detalhes, ver Neves (2005), Martins (2009a) e Neves (2010).

Outro aspecto que demarca o papel da Conae, como instrumento de fortalecimento do projeto político capitalista neoliberal para a área educacional nas décadas iniciais do século XXI, foi o apelo político-ideológico da sua convocação. A Conae teve como mote mobilizador a construção do sistema articulado de educação, por meio da elaboração das diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação. Entretanto, a criação de um Sistema Nacional Articulado de Educação já estava estabelecida no artigo 214 da Emenda Constitucional n.º 59, aprovada em 11 de novembro de 2009, em meio ao processo de construção “democrática” das teses da Conae nos estados e municípios.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...) (BRASIL, 2009).

Vendo por este prisma legal, a discussão do Sistema Nacional Articulado de Educação pela Conae se configurou, em boa parte, numa reafirmação de decisão anteriormente tomada no âmbito do Executivo federal.

Talvez por isso a tese da constituição de um sistema nacional de educação articulado, aprovada na Conae, não tenha aparecido explicitamente na versão do PNE encaminhada ao Congresso Nacional. Ela se apresenta diluída no seu artigo 7º, reforçando, inversamente, o caráter fragmentário da organização da educação escolar.

Art. 7. A consecução das metas do PNE 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser

realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 2º. Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão prever mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE 2011/2020 e dos planos previstos no art. 8º (BRASIL, 2010b).

Pode-se afirmar que a Conae, embora formalmente convocada para isso, não ofereceu subsídios técnico-pedagógicos que contribuíssem decisivamente para a elaboração do PNE. O projeto encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo Central não incorporou, no conteúdo e na forma, parte significativa das teses registradas no documento final dessa conferência. Ele incorporou de fato, na sua quase totalidade, as diretrizes e propostas do Plano de Desenvolvimento da Educação do segundo Governo Lula, de 2007, e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação desse mesmo ano.⁸

A constatação tardia deste fato por parte de um contingente expressivo dos membros participantes da Conae pode explicar o volume de emendas apresentadas ao projeto em tramitação no Congresso Nacional. Até junho de 2011 foram apresentadas 2.919 emendas à Comissão Especial que analisa o projeto em tramitação na Câmara (UOL EDUCAÇÃO, 2011).

Além das diferenças constatadas no processo de elaboração do PNE de 2001 e no PNE de 2011, vale ressaltar algumas mudanças qualitativas e quantitativas nas suas formulações. A versão final do PNE de 2001 manteve a formulação do Executivo

⁸ Dados muito preliminares da pesquisa em andamento do Coletivo de Estudos de Política Educacional revelam que as diretrizes e metas do PNE 2011-2020 acolhem, sempre atualizando e/ou redefinindo ênfases, as metas estabelecidas pelas conferências internacionais de educação convocadas pela Unesco desde 1990 e atualizadas, para 2021, pela XVII Conferência Iberoamericana de Educação, organizada pela Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), em 2008.

central em relação à obrigatoriedade escolar, assegurando a garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos e responsabilizando-se pelo ingresso, permanência na escola e a conclusão desse ensino. Enquanto isso, nessa mesma conjuntura, o *PNE da sociedade brasileira* propunha que a obrigatoriedade escolar abrangesse o ensino fundamental e médio por entender que as mudanças na organização e no conteúdo do trabalho e no cotidiano da vida dos trabalhadores nas décadas finais do século XX demandavam um aumento da escolaridade básica, requisito indispensável para a construção da melhoria de sua qualidade de vida. Os representantes do projeto político democrático de massas à época entendiam o aumento da escolaridade básica como instrumento potencial de uma sociabilidade emancipatória.

Mesmo dez anos depois, na versão do PNE 2011 encaminhada ao Congresso Nacional, o Executivo Central se propôs a ampliar o atendimento para crianças de seis anos de idade e estender gradualmente o acesso ao ensino médio para todos os jovens que tenham completado a educação fundamental. O que se assemelha, mas não se equivale, à nova faixa de obrigatoriedade escolar de 14 anos de escolaridade fixada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, cujo artigo 208, I, estabelece que “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009).

A ampliação do patamar mínimo de escolaridade para 17 anos tem como determinações importantes: o novo lugar ocupado pelo Brasil na divisão internacional de trabalho a partir da segunda metade dos anos 2000, quando passa a ocupar posição estratégica no processo de reprodução ampliada do capital mundial, como pólo aglutinador da expansão capitalista na América do Sul e na África Ocidental; o ritmo acelerado de difusão das tecnologias da informação e comunicação (TICs), força produtiva fundamental na reprodução do modo de vida na atualidade; a necessidade de

adaptabilidade da escola às demandas empresariais de aumento da competitividade internacional brasileira pós-crise de 2008 e de aumento da produtividade da força de trabalho; e a urgência em estabilizar o padrão de sociabilidade construído ao longo dos anos de capitalismo neoliberal.

Outro aspecto de destaque na elaboração dos planos de 2001 e 2011 diz respeito ao tratamento dado por eles à natureza da qualidade de ensino. No debate educacional dos anos 1990, duas concepções de qualidade de ensino se contrapunham: a concepção de qualidade total e a concepção de qualidade social. A primeira, com base na teoria do capital humano (SCHULTZ, 1962; FRIGOTTO, 1984), visava preparar mão de obra adaptada às exigências das redefinições no conteúdo e na organização do trabalho nas formações sociais capitalistas contemporâneas com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Para tanto, o plano do Executivo estabeleceu “a elevação global do nível de escolaridade da população” e a “redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência, com sucesso, na educação pública” (BRASIL, 2001a). A segunda visava à formação humana para a transformação das relações sociais vigentes. O *PNE da sociedade brasileira* procurou explicar essa concepção nos seguintes termos:

A educação é aqui entendida como um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da **emancipação social**, preparando as pessoas e a sociedade para a responsabilidade de **construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país.**

A qualidade social implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. Tal objetivo exige um grande esforço da sociedade e de cada um para ser atingido, considerando as dificuldades impostas pela atual conjuntura. De acordo com essa perspectiva, são valores fundamentais a serem elaborados: solidariedade, justiça, honestidade,

autonomia, liberdade e cidadania. Tais valores implicam o desenvolvimento da consciência moral e de uma forma de agir segundo padrões éticos. A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento dos problemas de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997, p. 10, grifos do autor).

Essas concepções de qualidade de ensino, de certa forma, explicitavam a dicotomia existente naquela conjuntura, em relação à compreensão das funções sociais da educação escolar. A dimensão técnica da educação escolar – educação para o trabalho – era entendida, então, majoritariamente, como campo de interesse das várias frações do empresariado e a dimensão ético-política dessa educação – educação para a cidadania – era tida como prerrogativa de uma proposta educacional de interesse do conjunto dos trabalhadores, embora a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 205, já tivesse enunciado como objetivos da educação brasileira o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Os representantes dos trabalhadores no debate educacional no limiar do século XXI não tinham clareza quanto aos fundamentos da relação entre educação e produção na ótica do trabalho. Isso significa que o conceito de politecnia defendido por intelectuais de esquerda e difundido em diferentes espaços sociais nos anos finais da década de 1980 e iniciais de 1990 não foi suficientemente apropriado pelos sujeitos políticos coletivos identificados com o projeto democrático de massas e nem assimilado no fazer docente das escolas públicas brasileiras.

Dez anos depois, durante o processo de elaboração do PNE 2011, os representantes dos trabalhadores na Conae, quer por não

superarem a limitação teórica anterior, quer pela redefinição de suas escolhas políticas, evidenciando a forte hegemonia alcançada pelo projeto educacional e societal burguês em âmbito nacional, assimilaram como suas as formulações educacionais empresariais, tanto no seu aspecto técnico como ético-político. Um projeto específico de qualidade da formação humana foi confundido, assim, com um projeto universal de sociabilidade.

Os participantes da Conae – governo, empresários e parte substantiva das entidades representativas dos trabalhadores – deliberaram, juntos, em favor de uma qualidade social de educação, para fundamentar as ações do novo PNE nos seguintes termos:

A educação com qualidade social e a democratização da gestão implicam a garantia do direito à educação para todos, por meio de políticas públicas, materializadas em programas e ações articuladas, com acompanhamento e avaliação da sociedade, tendo em vista a melhoria dos processos de organização e gestão dos sistemas e das instituições educativas. Implicam, também, processos de avaliação, capazes de assegurar a construção da qualidade social inerente ao processo educativo, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana.

Nesse sentido, tem-se como concepção político-pedagógica a garantia dos seguintes princípios: o direito à educação básica e superior, a inclusão em todas as dimensões, níveis, etapas e modalidades, a qualidade social, a gestão democrática e a avaliação emancipatória (BRASIL, 2010a, p. 41, grifos do autor).

À primeira vista, parece até que a Conae assumiu, como sua, a proposta de qualidade de ensino como qualidade social apresentada em 1997 por segmentos da representação dos trabalhadores, em especial dos trabalhadores em educação, que se contrapunha aos enunciados de uma qualidade total impulsionada pelo governo neoliberal ainda nos seus primórdios.

Entretanto, observando-se mais detidamente, percebe-se que na realidade a expressão “qualidade social” foi assimilada pela Conae com um novo significado. A qualidade social do *PNE da sociedade brasileira* pressupunha a emancipação social, ou seja, a transformação das relações sociais capitalistas em curso. A qualidade social da Conae pressupõe apenas um aperfeiçoamento da qualidade de ensino nos moldes do projeto educacional em processo de implantação desde 1995. Projeto que tem na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), o marco formal para sua legitimação, e na reforma da aparelhagem estatal e nos novos pilares da política social brasileira – privatização, descentralização, focalização e a participação – os seus fundamentos políticos. Na qualidade social da Conae, a emancipação social transfigura-se em avaliação emancipatória, entendida como uma avaliação do processo educativo em sua totalidade, abrangendo, além do rendimento escolar, as condições de realização das atividades de ensino. Nessa metamorfose, amplia-se a forma e o conteúdo da avaliação, mas mantém-se intocável, aprofundando, os pilares da educação neoliberal.

O fato de o projeto do PNE 2011 encaminhado ao Congresso Nacional não ter se reportado à expressão “qualidade social” não significa, no entanto, que o novo PNE não tenha levado em conta a redefinição feita pela Conae sobre a noção de qualidade social. O que o novo PNE não levou em consideração, nem a Conae se propôs a isso, foi a concepção de qualidade social nos termos expressos do *PNE da sociedade brasileira*, que associou a qualidade da educação escolar à construção de uma sociedade igualitária.

Quando no item IV do artigo 2º do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, que trata de suas diretrizes o PNE 2011, se propõe a realizar “a melhoria da qualidade de ensino”, reafirmou, de fato, o conteúdo da qualidade de ensino já contido no PNE de 2001, quando anunciava também entre suas prioridades “a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis”, evidenciando a continuidade histórica da proposta educacional em curso (BRASIL, 2010b).

Aliás, o documento final da Conae é farto em apresentar termos e conceitos utilizados nos anos 1980 e 1990 por segmentos progressistas da sociedade com significados distintos e até mesmo opostos. Esta prática político-ideológica vem se constituindo em estratégia eficaz de sedução de pessoas e de organizações outrora opositores do projeto neoliberal de educação.

Inversamente, a maneira de enfrentar a relação público-privado na educação escolar não sofre alterações significativas nas duas versões de PNE. Desde 2001, não existe referência nos planos a setores ou redes de ensino público e privado, e suas diretrizes, metas e estratégias se reportam indistintamente à educação escolar brasileira. Entretanto, não foi esse o tratamento dado pelo *PNE da sociedade brasileira* a essa questão. Sua clara opção pelo público no âmbito do ensino pode ser dimensionada pela homenagem, a título de dedicatória, que fizeram seus elaboradores “aos que lutaram e lutam pela educação pública, gratuita, de qualidade para todos” (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997, p. 7). Vale realçar que, amparando-se nos dispositivos legais vigentes, o documento final da Conae acatou, como ponto pacífico, o emprego da parceria público- privado na educação escolar, nos termos a seguir:

A Constituição Federal, no inciso III do artigo 6º, agregado ao inciso V do artigo 3º da LDB, autoriza a **coexistência de instituições públicas e privadas de ensino**. A CF/1988, em seu art. 209, define: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas

gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. De acordo com o artigo 7º da LDB, as instituições privadas deverão, ainda, assegurar a capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da CF/88. O artigo 19 da LDB, por sua vez, define que “as instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I – Públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II – Privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”. A LDB, no artigo 20, enquadra as instituições privadas nas seguintes categorias: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

As **instituições do setor privado**, por fazerem parte do Sistema Nacional de Educação, subordinam-se ao conjunto de normas gerais de educação e devem se harmonizar com as políticas públicas, que têm como eixo o direito à educação, e acatar a autorização e avaliação desenvolvidas pelo poder público. Dessa forma, no que diz respeito ao setor privado, o Estado deve normatizar, controlar e fiscalizar todas as instituições, sob os mesmos parâmetros e exigências aplicados às do setor público. A construção do **Sistema Nacional de Educação**, por meio da articulação entre os sistemas de ensino, deve considerar as bases da educação nacional como fundamento para a concessão da educação no setor privado. Assim, pode-se compreender que o Sistema Nacional de Educação, em consonância com as competências específicas dos demais sistemas, envolve ações de articulação, normatização e coordenação, avaliação, tanto da rede pública quanto da rede privada de ensino (BRASIL, 2010a, p. 30-31, grifos nossos).

Uma única exceção à naturalização da relação público-privada é feita pelo PNE 2011. Ele atribui especificamente às entidades privadas de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical patronal, a prerrogativa de ampliar a oferta de matrículas gratuitas da educação profissional técnica de nível médio. Isso fica evidenciado na estratégia 5 da meta 3 e estratégia 5 da meta 11.

O significado mais abrangente dos elementos de continuidade e de mudança encontrados na análise dos planos de PNE 2001 e PNE 2011 pode ser melhor apreendido pela análise das novas determinações do projeto político oficial no âmbito internacional e nacional em suas relações com a política educacional.

2. Política educacional: novos personagens, novas ênfases para o mesmo projeto político-pedagógico

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em meio ao processo de discussão do PNE 2011,⁹ elaborou, em outubro de 2009, o Plano Brasil 2022 (BRASIL, 2010c) que estabeleceu, para os 12 anos subsequentes, como metas prioritárias para a educação escolar: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar de 4 a 17 anos; atingir as metas de qualidade na educação de países desenvolvidos; e interiorizar a rede federal de educação para todas as microrregiões e atingir a marca de 10 milhões de universitários.

Observando atentamente essas metas, constatamos que elas não diferem essencialmente daquelas fixadas pelos diferentes instrumentos de planejamento do Executivo apresentados à sociedade a partir de 2006, tais como: o Plano de Desenvolvimento

⁹ O processo de elaboração do PNE 2011 foi iniciado no primeiro semestre de 2009, com a realização de conferências municipais e intermunicipais. As conferências estaduais e do Distrito Federal deram continuidade ao processo no segundo semestre desse mesmo ano, e a conferência nacional transcorreu no período de 28 de março a 1º de abril de 2010 e, finalmente, o projeto de lei do novo PNE (PL n.º 8035) foi encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010.

da Educação (BRASIL, 2007a), do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007b), as resoluções finais da Conae (BRASIL, 2010a) e o projeto de lei do PNE 2011 (BRASIL, 2010b) enviado ao Congresso Nacional.

Alguns pontos nesse novo plano merecem ser realçados para que tenhamos um melhor entendimento da política nacional contemporânea. O primeiro deles é a constatação de que as metas do PNE, elaboradas, segundo o discurso oficial, sob a égide da “democracia” e “participação”, já estavam previamente estabelecidas diretamente pelo gabinete da Presidência da República, demonstrando com isso a forte concentração de poder no Executivo central na definição de políticas, característica da política dos governos neoliberais no Brasil.

Em relação ao Plano Brasil 2022 (BRASIL, 2010c), vale também chamar a atenção para o estabelecimento do ano de 2022 como limite máximo para o alcance das metas estabelecidas, dois anos depois do prazo limite de vigência do PNE. O que apressadamente poder-se-ia atribuir a um descompasso entre instâncias distintas do planejamento no núcleo estratégico do bloco no poder, na realidade se constitui em uma medida, orquestradamente estabelecida, por um conjunto de organismos internacionais¹⁰ para a educação dos países ibero-americanos.

Em maio de 2008, o documento final da XVIII Conferência Ibero-americana de Educação, reunida em El Salvador, acolheu a proposta de elaborar metas educativas comuns para 2021, com a finalidade “de situar seus sistemas educativos entre os mais avançados do mundo e conseguir que a geração dos bicentenários” fosse a melhor formada da história (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS..., 2008, p. 2). Ou seja, foi

¹⁰ Participaram dessa articulação, além da OEI, a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Orealc/Unesco), o Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a Organização os Estados Americanos (OEA).

deliberada na ocasião uma ação conjunta para ampliar o patamar de escolarização dos países ibero-americanos duzentos anos após a sua independência. Esta deliberação resultou na aprovação das *Metas educativas 2021. A educação que queremos para a geração dos bicentenários*, em 2010.

A leitura desse documento revela que, na prática, esta data simbólica consubstancia-se em mais uma tentativa da Unesco em atingir, no âmbito desse bloco geo-político, as metas anteriormente estabelecidas e não alcançadas por ela desde a Declaração Mundial de Educação para Todos, de 1990¹¹ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1990).

No Brasil, o horizonte de 2022 já havia sido assimilado pelo organismo da sociedade civil denominado de Todos pela Educação,¹² quando da elaboração de suas cinco metas para a educação básica, antes mesmo de iniciado o processo de elaboração do PNE. Essas cinco metas foram incorporadas ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação do segundo governo Lula da Silva, indicando uma presença significativa do empresariado nacional na definição dos rumos da educação escolar. Cumpre destacar que o ministro da Educação dos governos FHC, Paulo Renato Souza, e o ministro da Educação do segundo governo Lula da Silva, Fernando Haddad, integraram esse movimento.

¹¹ A Unesco monitora regularmente o alcance das metas da Declaração Mundial de Educação para Todos, de 1990. Neste trabalho de monitoramento, verificou que as metas reafirmadas para 2015, em sua maioria, não seriam atingidas, demandando a fixação de um novo prazo. O ano de 2022 foi o prazo estabelecido para mais uma tentativa de alcance dessas metas na região da América ibérica.

¹² Criado por empresários brasileiros em 2006, o movimento definiu como meta prioritária a universalização da educação básica. Integra este movimento, além de empresários, gestores de políticas públicas e educadores. Esse segmento do empresariado brasileiro tem como metas: 1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; 2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; 3- Todo aluno com aprendizado adequado à sua série; 4- Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos; 5- **Investimento em Educação ampliado e bem gerido** (BRASIL, 2006a, grifo nosso).

Os empresários brasileiros organizados no Todos pela Educação, por meio dessas cinco metas, assumiram como meta política “contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade até 2022” (BRASIL, 2006b).¹³ Embora declarem assumir juntamente com o governo a “responsabilidade social” de inclusão social do conjunto da população jovem do país, esses empresários não esclarecem porque não assumiram tal responsabilidade até então. Os reais motivos que levaram os empresários brasileiros a tomar a si a direção do processo de universalização da educação básica, nas décadas iniciais deste século, encontram-se delineados, em boa parte, no Plano Brasil 2022.

O governo brasileiro redefiniu nesse plano o projeto de inserção do país no capitalismo mundial. A aparelhagem estatal pretende que o país aumente, até 2022, o seu poder econômico e político junto às instâncias definidoras de políticas do sistema ONU, tomando assento, como membro permanente, no seu Conselho de Segurança e almeja ainda, nesse sentido, ampliar a sua inserção nas instâncias deliberativas da OCDE. Pretende também aumentar seu poderio econômico e político em duas áreas estratégicas: América do Sul e África Ocidental.

Para tanto, tornam-se imprescindíveis na perspectiva governamental a adoção de medidas que tornem o Brasil o “país-líder” da nova expansão dos mercados internacionais e, ao mesmo tempo, aumentem a inserção econômica e política do empresariado brasileiro interna e externamente. Nessa via de mão dupla, devem ser tomadas medidas que favoreçam, concomitantemente, a expansão do mercado interno e o aumento da competitividade internacional das empresas brasileiras. Para atingir tais objetivos estratégicos, o país necessitaria aumentar a produtividade do trabalho e, mais especificamente, da força de trabalho e, ao mesmo tempo, ampliar o poder de compra de fatias da população

¹³ Para uma análise do papel político desempenhado pelo movimento Todos pela Educação nos últimos anos, ver Martins (2009b).

consumidora.¹⁴ Estas são as diretrizes básicas que fundamentam as diretrizes econômicas e sociais para a próxima década, tempo aproximado de vigência do PNE 2011.

Não é sem propósito que as ações educativas para a América ibérica da OEI e as do Plano Brasil 2022 (BRASIL, 2010c) estabeleçam uma qualidade de ensino que aproxime este pólo geopolítico e o nosso país dos níveis de qualidade de ensino dos países desenvolvidos. Também não é sem propósito que, insistentemente, a universalização da educação básica tenha se convertido, no discurso e nas práticas empresariais e governamentais, em direito de cidadania. A nova diretriz político-ideológica, de forte apelo popular, que acena para a conquista plena dos direitos, tem, certamente, no aumento da produtividade do trabalho e da competitividade das empresas brasileiras no exterior sua mais importante determinação.

É neste contexto de ênfase no aumento de produtividade do trabalho que novos personagens entram em cena na definição das políticas educacionais nacionais. Até o final do século anterior, para compreendermos as determinações externas da política educacional brasileira, era indispensável o acompanhamento das deliberações da Unesco, do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), organismos internacionais protagonistas na definição das políticas educacionais mundiais. Outros organismos internacionais e bilaterais, à época, atuavam como coadjuvantes na definição dos rumos da escolarização nacional. Diante das novas atribuições assumidas pelo país no cenário internacional, alguns desses coadjuvantes começam a roubar a cena, tornando-se protagonistas das mudanças de ênfase da política educacional brasileira para a formação para o trabalho

¹⁴ Esta é talvez a principal motivação do empenho “cidadão” do atual governo em eliminar a pobreza extrema, ação tão festejada pela mídia brasileira e mundial. Não resta dúvida de que o propalado aumento da “classe C” é também um eficiente argumento para fortalecer a coesão social em tempos de concertação e uma ação concreta de alívio à pobreza, fundamento da política social neoliberal brasileira desde os anos 1990.

simples e complexo nas décadas iniciais do século XXI. Destaca-se nesse processo a OCDE¹⁵. A OCDE, órgão internacional e intergovernamental que reúne atualmente os 34 países capitalistas mais industrializados do mundo,¹⁶ tornou-se importante sujeito político coletivo na definição e implementação de política educacional brasileira a partir do momento em que seu Conselho de Ministros tomou a iniciativa de estimular o engajamento ampliado do Brasil, China, Índia, África do Sul e Indonésia nos seus organismos e nas suas deliberações, com vistas a uma eventual futura integração dos mesmos como membros efetivos nos seus quadros.

Essa iniciativa da OCDE representa uma importante medida visando à expansão de mercados das economias de países de capitalismo central no momento em que os seus países membros se encontram em crise econômica profunda desde 2008. O jornal *Valor Econômico* (2009), em reportagem na qual analisava a relação Brasil-OCDE, observou:

Juntas, as 30 economias da OCDE têm uma população total de 1,75 bilhão e respondem por um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 38, 282 trilhões. Já os E-5, como são denominados esses cinco países, têm 2,985 bilhões de habitantes – quase metade da população mundial – e PIB de US\$ 14,462 trilhões, equivalente a 38% da riqueza da OCDE (VALOR ECONÔMICO, 2009, p. A14).

Sem dúvida alguma, esse aumento no número de consumidores e no volume de recursos não deixa de ser um

¹⁵ O protagonismo da OCDE não significa que os organismos que historicamente interferiram nos rumos da educação escolar brasileira tenham perdido esta prerrogativa. A OCDE tem relações oficiais com outras organizações e organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), FMI e muitos órgãos da ONU.

¹⁶ Chile, Turquia e México passam a integrar a OCDE devido a critérios mais estratégicos do que econômicos.

impulso gigantesco na estagnação econômica dos ricos do “primeiro mundo”, pela ampliação considerável de seus mercados. Simultaneamente, o país, ou melhor, as empresas brasileiras de capital nacional e estrangeiro veem de bom grado essa oportunidade de injeção de recursos para expansão mundial de seus empreendimentos.

Embora a equipe econômica e de política internacional do governo divirjam em relação ao momento adequado para um maior estreitamento das relações com a OCDE, não divergem no essencial, colocando em execução, paulatinamente, as medidas necessárias para cumprir com as condições estabelecidas pelo organismo para tal fim.¹⁷

A OCDE exige como requisito de ingresso nos seus quadros, como membro permanente, que os países apresentem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁸ muito elevado e tenham como horizonte as metas de qualidade de ensino estabelecidas pelo Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa), da OCDE.

Embora apareça no *ranking* mundial entre países de desenvolvimento humano elevado, o país precisa aumentar a expectativa de vida ao nascer, os anos médios de escolaridade, os anos esperados de escolaridade e a renda bruta *per capita*,

¹⁷ Esta situação de impasse na aparelhagem estatal é recente e, provavelmente, temporária. Evidencia-se a partir do momento em que as economias centrais entram em crise e a economia brasileira retoma um ritmo acelerado de crescimento, aumentando o seu poder de influência nas negociações. Na realidade, o interesse do país pela OCDE mostrou-se significativo desde os governos FHC. Aliás, o Brasil participa de inúmeros comitês, grupos e programas, entre eles o Pisa.

¹⁸ O IDH, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), baseia-se no conceito de desenvolvimento humano sustentável introduzido mundialmente pelo PNUD em 1990, que implica a adoção de políticas públicas voltadas às pessoas e não só à acumulação de riquezas como propósito de desenvolvimento (ver, a respeito, <http://www.pnud.org.br/home>, *site* do PNUD no Brasil). O Brasil alcançou, em 2011, a 84ª posição entre 187 países, uma posição acima que o ano anterior (O GLOBO, 2011).

indicadores integrantes do IDH a partir de 2010, se quiser ser competitivo em relação aos outros países que têm como horizonte um engajamento maior na OCDE.

Ao mesmo tempo em que a elevação do IDH do país torna-se prerrogativa para o estabelecimento de melhor relacionamento com a economia dos ricos mundiais, torna-se também uma moeda de troca política significativa na intenção brasileira de se inserir como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, conforme reivindicou a presidenta Dilma Rousseff em discurso proferido na Assembleia Geral desse organismo em 21 de setembro de 2011:

A cada ano que passa, mais urgente se faz uma solução para a falta de representatividade do Conselho de Segurança, o que corrói sua eficácia. (...) O mundo precisa de um Conselho de Segurança que venha a refletir a realidade contemporânea; um Conselho que incorpore novos membros permanentes e não-permanentes, em especial representantes dos países em desenvolvimento. O Brasil está pronto a assumir suas responsabilidades como membro permanente do Conselho (DISCURSO..., 2011).

Além de melhorar a sua posição do IDH no *ranking* internacional, o Brasil deve também melhorar os seus parâmetros avaliativos da qualidade da educação básica.

Nesse sentido, o governo brasileiro criou em 2007, ano do convite formal da OCDE para o Brasil aumentar seu engajamento na instituição, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nos mesmos moldes do Pisa, para avaliar a natureza e o alcance da qualidade de ensino das escolas e das redes escolares brasileiras.

Essas importantes determinações econômico-políticas internacionais explicam, em boa parte, a inclusão daquelas metas quantitativas e qualitativas anteriormente referidas do Plano Brasil

2022 (BRASIL, 2010c) e ajudam a compreender o porquê da inclusão do Ideb e do Pisa no projeto de lei do PNE 2011-2020 entre seus artigos, metas e estratégias, nos termos a seguir:

Art. 11 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) será utilizado para avaliar a qualidade do ensino a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da educação básica, combinados com os dados relativos ao desempenho dos estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar.

Meta 7: Atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

Ideb	2011	2013	2015	2017	2019
	2021				
Anos iniciais do ensino fundamental	4,6 6,0	4,9	5,2	5,5	5,7
Anos finais do ensino fundamental	3,9 5,5	4,4	4,7	5,0	5,2
Ensino médio	3,7 5,2	3,9	4,3	4,7	5,0

Estratégia 7.25 Confrontar os resultados obtidos no Ideb com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo INEP e processos de avaliação do ensino internacionalmente reconhecidos, de acordo com as seguintes projeções:

Pisa	2009	2012	2015	2018
	2021			
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	395 473	414	438	455

(BRASIL, 2010b).

A melhoria da qualidade da educação básica, ênfase da política educacional recente, se inclui também entre as principais preocupações da CNI, principal entidade sindical dos empresários industriais. Em 2008, antes mesmo do início do processo de elaboração do PNE, a CNI traduziu e publicou documento do BM, intitulado *Conhecimento e inovação para a competitividade* (BANCO MUNDIAL, 2008). O documento parte da constatação de que o principal fator de declínio da Produtividade Total de Fatores (PTF)¹⁹ brasileira na nova “economia do conhecimento”²⁰ é o despreparo do país para competir. Para superar este despreparo, a CNI e o BM se propõem a investir concomitantemente em inovação tecnológica e no desenvolvimento do “capital humano”.²¹

Não só para o Brasil, mas para todos os países classificados pelo BM como de renda média, “o conhecimento passa a se constituir cada vez mais o elemento central da vantagem comparativa desses países” e, por estarem defasados na curva tecnológica na maioria dos setores da economia, “precisam pensar menos em inventar e mais em fazer coisas diferentes com o conhecimento e a tecnologia disponível que possam adquirir” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 32).

¹⁹ Na concepção do documento, PTF corresponde à produtividade baseada no investimento concomitante em capital fixo e capital variável, com vista a atingir um crescimento econômico mais rápido.

²⁰ Para entender os pressupostos da “economia do conhecimento”, ler, especialmente, Neves (2010).

²¹ Em informações da OCDE, ler *O capital humano: como seu conhecimento compõe sua vida* (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2007). Neste texto, a OCDE enfatiza o papel do treinamento, da educação infantil e da educação básica na formação do capital humano.

Desse modo, o Brasil mantém e atualiza os elementos de um capitalismo dependente, atuando na periferia do sistema como difusor dos preceitos imperialistas. Para o empresariado industrial dos países de renda média, a inserção subalterna desses países no novo imperialismo não se constitui um problema político. Nessa perspectiva de integração subalterna, o BM e a CNI, o nosso país terá de diversificar e agregar valores às suas *commodities*, ser mais competitivo na exportação de produtos industrializados e de serviços e investir mais na capacitação básica e avançada dos seus recursos humanos.

Inovação e conhecimento juntos garantiriam à economia brasileira uma melhor posição internacional. Inovação concebida, numa perspectiva ampliada, que não se limite a produtos e processos, mas uma inovação que inclua o “conhecimento já existente” para proporcionar o caminho mais rápido e mais promissor para aumentar a produtividade e a competitividade e impulsionar o crescimento (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 35).

Inovação e conhecimento concebidos nestes termos levaram o BM e a CNI, com sua maneira pragmática de abordagem da relação entre educação e produção, a definir como prioridade educacional a melhoria da qualidade da educação básica do conjunto dos trabalhadores brasileiros e a adequação do treinamento às novas demandas da competitividade internacional. Para alcance de tal fim, o BM e a CNI propõem uma divisão de trabalho entre governo e empresariado industrial. O governo se responsabilizaria mais intensamente pelo aumento da capacitação básica do conjunto da população trabalhadora e o empresariado industrial se concentraria mais intensivamente na capacitação de recursos humanos com vistas à introdução de inovações para aumentar a produtividade do chão da fábrica. Essa divisão está claramente explicitada no projeto de PNE 2011, como já foi anteriormente observado neste texto.

As análises aqui realizadas, embora provisórias, dão pistas seguras para o entendimento da mudança do *slogan* oficial de “Educação para Todos” para “Todos pela Educação” na passagem

do primeiro ao segundo governo Lula da Silva, que se iniciou em 2007, um ano antes do convite da OCDE para uma maior aproximação brasileira na formulação e implementação de políticas no âmbito da instituição.

“Educação para todos”, *slogan* do capitalismo neoliberal, teve seu período áureo de vigência nos dois governos FHC e no primeiro Lula da Silva, quando o novo padrão de sociabilidade capitalista estava ainda em construção. Era necessário, para a coesão social, nesse período de intensas mudanças econômicas, políticas e culturais, que os trabalhadores brasileiros, sujeitos a perdas trabalhistas significativas, se sentissem incluídos de alguma forma nesse projeto político que consolidava sua hegemonia no mundo e no país. A inclusão social dos pobres, negros, *gays*, idosos, crianças, jovens, deficientes, entre outros, se configurou em potente instrumento de convencimento da justiça desse projeto político que se implantava paulatinamente desde os anos de abertura política, e ainda em potente instrumento de repolitização da política²² em âmbito nacional. Forças políticas que se organizavam contra as desigualdades sociais foram incentivadas à organização para prestação de serviços aos grupos superexplorados ou denominados “minoritários”, dentro das regras do jogo do projeto capitalista em curso.

No campo educacional, as estratégias de “inclusão” social dos pobres e dos negros tiveram um peso considerável na focalização da discussão nacional sobre a reforma da educação de nível superior em política de cotas, deixando intocada a discussão sobre a natureza da formação para o trabalho complexo proposta e ampliação efetiva das condições de acesso e permanência de todos

²² Um modelo de estruturação de poder que pressupõe, ao mesmo tempo, a despolitização da política e a repolitização da sociedade civil. Despolitização da política no sentido de criar obstáculos concretos aos projetos societais contestadores das relações capitalistas de produção da existência e de limitar as possibilidades de mudança aos marcos de um reformismo político. Repolitização da sociedade civil no sentido de transformá-la de instância política de disputa de projetos societais em instância prestadora de serviços sociais de interesse público (NEVES, 2008b, p. 6-7).

os jovens nesse nível educacional. No âmbito da educação básica, a aplicação do *slogan* “Educação para Todos” resultou na quase universalização do ensino fundamental, no incremento da “parceria” entre governo, trabalhadores e empresários para realização de atividades de formação profissional para pronto encaminhamento ao mercado de trabalho, na aceleração da capacitação e formação diversificadas de profissionais em educação básica, na urgência de certificação dos trabalhadores em todos os níveis e modalidades de ensino. Tal ação trouxe como consequência uma educação de baixíssima qualidade, mesmo que se tome como parâmetro a aquisição de competências para o mercado de trabalho.

O *slogan* “Educação para Todos” contribuiu decisivamente para a significativa adesão de segmentos dos profissionais da educação ao projeto educacional em curso e continua a ter importância estratégica na obtenção da “paz social”, tão grata aos organismos internacionais e governos na atualidade.

Entretanto, as crises frequentes do capitalismo mundial e o ritmo lento do crescimento econômico brasileiro nos primeiros anos deste século levaram a que empresários e governos se unissem mais organicamente para superar esse impasse, desenvolvendo ações conjuntas para retomada do crescimento econômico em nível nacional e de ampliação da intervenção dos conglomerados empresariais brasileiros em nível internacional. Dentre essas medidas, ações mais incisivas passaram a ser adotadas com vistas à ampliação da produtividade da força de trabalho simples e complexo. Esse movimento de intensificação da melhoria da qualidade de ensino segundo os interesses da burguesia brasileira gerou a mudança do *slogan* oficial de “Educação para Todos” para “Todos pela Educação”. Verificou-se a partir de então uma mudança de ênfase político-pedagógica na formação escolar da maioria da população. A **todos** de antes – os segmentos das classes populares que não tinham acesso à escolarização regular – não bastava somente o acesso e a permanência na escola. Era imprescindível, também, que esse **todos** se metamorfoseasse em

todos os brasileiros aptos a realizar tarefas simples no mercado de trabalho. “Todos pela educação”, assim, traduz uma maior e mais orgânica ingerência de todas as frações empresariais na formação para o trabalho simples, por meio do desenvolvimento de capacidades específicas para operar e adaptar inovações tecnológicas no próprio processo produtivo. Traduz, concomitantemente, uma intensificação do uso pela burguesia brasileira, em especial da fração industrial dessa classe, do espaço escolar como instrumento de conformação ético-política dos trabalhadores ao novo padrão de sociabilidade hegemônico (MARTINS, 2009a), particularmente os que realizam tarefas simples na sociedade.

Se o acesso à educação escolar a segmentos historicamente marginalizados do processo educativo já conquistara parte significativa dos educadores brasileiros, a extensão da obrigatoriedade escolar e a ênfase na qualidade de ensino certamente se constituem em argumentos fortes para conquistarem a sua colaboração.

Está subjacente ao *slogan* “Todos pela Educação” um projeto de educação para subordinação do conjunto da população brasileira aos interesses de uma classe social. Resta saber até que ponto a nova geração de educadores, formada no espírito e na letra dos postulados e valores neoliberais, se adaptará a essa realidade ou, movidos pelo desejo de emancipação social, comecem a refletir sobre os fundamentos pragmáticos das práticas educacionais na atualidade.

3. Referências

BANCO MUNDIAL. Conhecimento e inovação para a competitividade. Banco Mundial. Tradução de Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1988.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subsecretaria de Assuntos Jurídicos, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm> Acesso em: 12 jan. 2010.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 1998.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o PNE 2001-2010. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subsecretaria de Assuntos Jurídicos. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 14 dez. 2002.

_____. Mensagem n. 09, de 09 de janeiro de 2001. Apresenta os vetos ao Plano Nacional de Educação. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subsecretaria para Assuntos Jurídicos, 2001b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-veto-14596-pl.html>>. Acesso em: 14 dez. 2002.

_____. Todos pela educação. 2006a. **Dados sobre as 5 metas**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/dados-sobre-as-5-metas/>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

_____. Todos pela educação. 2006b. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação, 2007a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 21 set. 2008.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília: 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 21 set. 2008.

_____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 13 dez. 2010.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Documento Final**. Brasília: MEC, 2010a.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. Projeto de lei que aprova o Plano Nacional de Educação 2011-2020. 2010b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=363:pne&>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. **Brasil 2022**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010c. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/brasil2022>>. Acesso em: 27 ago. 2011.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Coned), 2., 1997, Belo Horizonte. **Plano Nacional de Educação**: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: II CONED, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo**: questões de princípio & contexto brasileiro. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

DISCURSO de Dilma na Assembleia da ONU. 21. set. 2011.
Disponível em:
<<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5362195-EI7896,00- Leia+a+integra+do+discurso+de+Dilma+na+Assembleia+da+ONU.html>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e a estrutura econômico-social capitalista.** São Paulo: Autores Associados, 1984.

MARTINS, André Silva. **A direita para o social: a construção da sociabilidade no Brasil contemporâneo.** Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2009a.

_____. **Educação básica no século XXI: o projeto do organismo Todos pela Educação.** *Práxis Educativa* (UEPG, *on line*), v. 4, p. 21-28, 2009b.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.) **Educação e política no limiar do século XXI.** 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

_____. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A política educacional brasileira na 'sociedade do conhecimento'. In: MATTA, Gustavo Corrêa; LIMA, Júlio César França (Orgs.). **Estado, e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008a. p. 355-391.

_____. Políticas sociais contemporâneas: teses pra discussão. **Políticas Públicas & Serviço Social: Análises e Debates,**

Observatório Social, Rio de Janeiro: junho de 2008b. Disponível em <http://www.assistentesocial.com.br>

_____. **Direita para o social e esquerda para o capital:** intelectuais da nova pedagogia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

O GLOBO. Brasil ocupa 84ª posição entre 187 países no IDH 2011. **2 nov. 2011.**

Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/brasil-ocupa-84-posicao-entre-187-paises-no-idh-2011.html>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Unesco: Jomtien, 1990.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). CONFERÊNCIA IBEROAMERICANA DE EDUCAÇÃO, 13., 2008, El Salvador. **Metas educativas para 2021:** La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. OEI: El Salvador, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, (OCDE). Informações da OCDE. 2007. **O capital humano:** como o seu conhecimento compõe a sua vida. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/29/49/38435906.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2012.

_____. _____. **Relatório.** O processo de elaboração das metas educativas 2021. OEI: El Salvador, 2008b.

PORTAL BRAGANÇA. Últimas notícias. 23 fev. 2010. IPEA mostra em pesquisa que sucesso das “conferências populares”, tão comuns e pouco ouvidas, dependem da representatividade dos participantes.

Disponível em:

<<http://noticias.portalbraganca.com.br/politica/41-social/365-ipea-mostra-em-pesquisa-que-sucesso-das-qconferencias-popularesq-tao-comuns-e-pouco-ouvidas-dependem-da-representatividade-dos-participantes-.html>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

SCHULTZ, Theodore. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.

UOL EDUCAÇÃO. **Com quase 3.000 emendas, PNE deve ficar para 2012**. Reportagem de Amanda Ciegliniski. 19 jun. 2011, 16h25min.

Disponível em:

<<http://educacao.uol.com.br/noticias/2011/06/19/com-quase-3000-emendas-pne-deve-ficar-para-2012.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

VALOR ECONÔMICO. **Brasil resiste a aderir ao “clube dos ricos”**. Reportagem de Cristiano Romero, Brasília, 22 jun. 2009, p. A14.

OS DEBATES INICIAIS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2011-2020): UMA ANÁLISE DO MODELO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO GOVERNO LULA

Andréia Ferreira da Silva¹

1. Introdução

O presente artigo analisa os debates iniciais em torno da aprovação do novo Plano Nacional de Educação, previsto inicialmente para o período 2011-2020 (PNE 2011-2020), buscando apontar os limites democráticos desse processo, apesar da propalada participação de amplos segmentos da sociedade civil em sua elaboração. Para atingir os objetivos propostos, discute, inicialmente, o modelo de relação Estado e sociedade civil instituído pelo Governo Lula, no período 2003-2010. Em seguida, examina o significado da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em março de 2010, marca os momentos iniciais de elaboração do novo PNE, ainda em tramitação no Congresso Nacional, visando apontar a atuação do Estado e de entidades da área da educação. Por fim, analisa o Documento Final da CONAE (2010) e o PL nº. 8035/2010, na versão encaminhada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em dezembro de 2010, ao Congresso Nacional, para apontar os limites e omissões desse PL em relação ao documento aprovado pela CONAE (2010). Em síntese, o artigo discute o modelo de participação proposto pelo Governo Lula, no âmbito do Neoliberalismo da Terceira Via, e os limites democráticos do processo inicial de discussão do PNE.

¹ Doutora em Educação. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG/PB) e Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Participante do Coletivo de Estudos de Políticas Educacionais (CNPQ/UFJF).

Palavras-chave: Relação Estado e sociedade civil; Neoliberalismo de Terceira Via; Plano Nacional de Educação (2011-2020).

2. Relação entre Estado e sociedade civil no governo Lula (2003-2010): “um novo método de governar”

A participação da sociedade civil e, em especial, dos movimentos populares na construção das políticas públicas foi, na visão do Governo Lula, uma de suas principais marcas. A partir de 2003, o país teria adotado uma nova forma de governar baseada no diálogo permanente e qualificado com os diversos segmentos sociais (BRASIL, 2011).

Coube à Secretaria-Geral da Presidência da República a função institucional de coordenar o diálogo do governo com a sociedade civil, com a tarefa de atuar na “constituição de espaços e instrumentos participativos, bem como [na] a formação de conceitos, noções e procedimentos que passaram a orientar os órgãos de governo em sua interação com os movimentos sociais e entidades da sociedade civil” (BRASIL, 2011, p. 16). Desse modo, essa secretaria atuou como intelectual orgânico na formulação e na disseminação de uma concepção de democracia e dos meios a serem usados pelo Governo para sua implantação e consolidação.

Para viabilizar a proposta de constante interlocução do Estado com a sociedade civil, o Governo Lula instituiu um Sistema de Democracia Participativa por meio de conselhos nacionais de políticas públicas, conferências nacionais temáticas, ouvidorias públicas, mesas de diálogo, fóruns e audiências públicas (BRASIL, 2011). Nesse esforço pela propalada ampliação da participação da sociedade na definição das políticas públicas foram realizadas, durante esse governo, setenta e quatro conferências nacionais, que debateram quarenta diferentes temas². Foram reativados,

² É o caso das Conferências Nacionais da Juventude (2008), dos Direitos das Mulheres (2004 e 2007 dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006 e 2008), de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008), de Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2009), e das Comunicações (2009), Conferência

dinamizados ou criados trinta e quatro conselhos nacionais de políticas públicas com a participação social³.

A criação desse sistema visou instituir mecanismos para mediar conflitos, criar uma cultura da participação e uma cidadania organizada e ativa (BRASIL, 2011). Instrumentos, de acordo com o Governo Lula, fundamentais para o aperfeiçoamento das políticas públicas e o aprofundamento da democracia.

No Governo Lula, a conciliação dos interesses dos empresários e dos trabalhadores foi uma meta constante e visou, por meio do diálogo social, a “consolidação do desenvolvimento econômico, sustentável, com distribuição de renda e respeito ao meio ambiente” (BRASIL, 2011, p. 18). Ao analisar a proposta do Governo Lula de combinação *de interesses*, Singer (2009) afirma que “*Parece-nos que o lulismo, ao executar o programa de combate à desigualdade dentro da ordem, confeccionou nova via ideológica, com a união de bandeiras que não pareciam combinar*” (p. 96, grifos do autor)

Martins (2009), ao analisar a dinâmica da participação social constituída no Governo Lula, afirma que esse modelo buscou o envolvimento de diferentes organizações da sociedade civil em instâncias de articulação política abertas na aparelhagem de Estado, sobretudo vinculadas ao setor empresarial. Esse sistema participativo teve como objetivos propiciar a discussão de políticas setoriais e a apresentação de sugestões ao governo. Entretanto, segundo o autor em estudo, esse processo situou-se nos limites definidos pelos interesses das frações burguesas que constituíam o bloco no poder no país naquele momento, o capital financeiro, a

Nacional das Cidades (2003, 2005, 2007, 2010), Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2005, 2010), Conferência Nacional de Direitos Humanos (2003, 2004, 2006, 2008), Conferência Nacional de Educação (2010), Conferência Nacional de Educação Básica (2008), Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004, 2007), entre outras (BRASIL, 2011).

³ Entre esses conselhos, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e a Comissão Nacional de Política Indigenista (BRASIL, 2011).

burguesia interna industrial e a burguesia agrária, mas “passando a imagem de que os interesses dos trabalhadores estavam também representados no governo” (MARTINS, 2009, p. 227).

Martins (2009) destaca que a principal inovação do Governo Lula, em relação ao governo anterior, consistiu na criação desses canais institucionais de participação da sociedade civil. Envolveram-se nesse esforço entidades empresariais, centrais sindicais, ONGs, fundações, igrejas, universidades, entidades acadêmicas, intelectuais e estudantes, em busca de parcerias para a solução dos problemas brasileiros.

O modelo de participação proposto pelo Governo Lula situa-se nos marcos das teses defendidas pelo Neoliberalismo da Terceira Via⁴. De acordo com Giddens (1999), a promoção de uma sociedade civil ativa é parte da política da Terceira Via⁵. O governo deve contribuir para a renovação da sociedade civil, ampliando os canais institucionais de participação e sua auto-organização. Para ele, “Estado e sociedade civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la.” (GIDDENS, 1999, p. 89).

É de acordo com a concepção exposta anteriormente que a Terceira Via defende a “democratização da democracia”, entendida como ampliação dos meios de participação da sociedade civil, mas, também, dos mecanismos de sua institucionalização e controle. Segundo Lima e Martins (2005), essa proposta de “democratização

⁴ Segundo Coutinho (2004), “Os defensores da “terceira via” são pessoas que aplicam uma política neoliberal [...], mas que têm ou tiveram no passado um certo compromisso com valores de esquerda e tentam propor, como se fosse possível, um neoliberalismo com rosto humano. Isso, evidentemente, é ideologia no sentido ruim da palavra, ou seja, uma maneira de encobrir políticas que continuam a ser estritamente neoliberais”(p. 328). Fundamentados nessa compreensão, vários autores utilizam a expressão Neoliberalismo de Terceira Via.

⁵ Para Giddens (1999), a “‘terceira via’ se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas.É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo.” (p. 36).

da democracia” consiste na combinação de aspectos de um certo tipo de “democracia institucional” com a “democracia participativa”, que

sirva de base para um novo modelo de Estado, para um novo envolvimento cívico voltado ao pacto entre proprietários e trabalhadores, e a instituição de um novo modelo político em que esquerda e direita deixem de ter sentido de localização de projetos e lutas históricas. [...] a noção de democracia apresentada [pela Terceira Via] serve como forma de aperfeiçoamento das relações de poder dominante que aparecem dissociadas e independentes das relações econômicas, portando regras próprias e asseguradas por seus estatutos jurídicos (LIMA; MARTINS, 2005, p. 66).

Esse modelo de democracia, pautado na conciliação entre classes sociais, propõe a abertura de meios de participação das organizações da sociedade civil na construção da “cidadania reflexiva”. Esse modelo, segundo Martins (2009), visa à criação de

espaços restritos de participação popular subordinados ao Poder do Executivo, como forma de legitimar os modelos institucionais de organização do poder sem qualquer tipo de ameaça às relações de força estabelecidas. Trata-se de um mecanismo para assimilar essas organizações na órbita de influência do bloco no poder, assegurando dessa forma a governabilidade (MARTINS, 2009, p. 256).

Assegurar a coesão social e a legitimidade do Estado consiste em preocupação central do Neoliberalismo da Terceira Via como meios fundamentais para a garantia da governabilidade. Daí sua preocupação com o papel pedagógico do Estado, entendido como fundamental para “impulsionar uma nova cultura cívica por

meio da renovação organizativa da sociedade civil, visando a consolidar a coesão social, o empreendedorismo social e a ação voluntária dos indivíduos” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 57). Essa nova cultura cívica objetiva reforçar ideias, valores e práticas fundamentais ao projeto burguês de sociedade e de sociabilidade, envolvendo entidades do terceiro setor na solução de problemas sociais em parceria com o aparelho de Estado e a iniciativa privada.

A nova configuração da relação do aparelho de Estado e a sociedade civil, proposta pelo neoliberalismo da Terceira Via, é expressão do que Neves (2005, p. 91) denomina de “despolitização da política e repolitização da sociedade civil”. Segundo a autora,

Despolitização da política no sentido da inviabilização de projetos de sociedade contestadores das relações capitalistas de produção da existência, limitando as possibilidades de mudança nos marcos de um reformismo político. E repolitização da sociedade civil, no sentido de fortalecimento de práticas que induzam à conciliação de classes (NEVES, 2005, p. 91).

O reformismo defendido pelo neoliberalismo da Terceira Via visa minar projetos e práticas de organizações sociais que questionem os fundamentos da sociedade capitalista – a socialização da produção e a apropriação privada da riqueza e a socialização da participação política e a apropriação grupista do poder – buscando conformar o homem à crença de que essa é a única forma possível de organização societal. Para disseminar e fortalecer esse projeto de conciliação de classes, os grupos dominantes economicamente e o governo criam e acionam instâncias da própria aparelhagem estatal e de diferentes aparelhos privados de hegemonia na defesa do interesse comum e da atuação voluntária e fraterna, negando a existência de contradições sociais.

De acordo com Frigotto (2011), no setor educacional, essa estratégia de conciliação de classes tem contribuído para manter as desigualdades estruturais da educação no país. Para ele,

a estratégia de fazer reformas conciliando e não confrontando os interesses *da minoria prepotente* com as necessidades *da maioria desvalida* acaba favorecendo essa minoria, mantendo o dualismo estrutural na educação, a inexistência de um sistema nacional de educação, uma desigualdade abismal de bases materiais e de formação, condições de trabalho e remuneração dos professores, redundando numa pífia qualidade de educação para a maioria da população (FRIGOTTO, 2011, p. 246, grifos do autor).

3. Novo Plano Nacional de Educação (2011-2020): relações entre Estado e sociedade civil

Para compreender a atuação do Governo Lula no processo de discussão do PNE 2011-2020 é preciso perceber, como afirma Coutinho (2006), que a chegada do PT ao governo federal em 2003, ao invés de enfraquecer a hegemonia neoliberal, reforçou-a de modo significativo. Para o autor,

A adoção pelo governo petista de uma política macroeconômica abertamente neoliberal – e a cooptação para esta política de importantes movimentos sociais ou, pelo menos, a neutralização, da maioria deles – desarmou as resistências ao modelo liberal-corporativo e abriu assim caminho para uma maior e mais estável consolidação da hegemonia neoliberal entre nós (p. 193).

No Governo Lula foi ampliada a consolidação do neoliberalismo de Terceira Via no país. O bloco no poder, sob a direção do capital financeiro, se fortaleceu utilizando-se, entre outros, de mecanismos de transformismo. Transformismo, um conceito gramsciano, consiste na cooptação ou assimilação pelo bloco de poder das frações rivais das próprias classes dominantes

ou até mesmo de setores das classes subalternas. Gramsci apresenta a existência de dois tipos de transformismo, o molecular, que se refere aos processos de cooptação de personalidades políticas singulares, e o transformismo de grupos radicais inteiros (COUTINHO, 2000). As mudanças político-ideológicas por que passaram a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o PT, nos anos 1990 e início dos anos 2000, podem ser compreendidos como um transformismo desse segundo tipo.

Na área educacional, o processo de cooptação molecular e de grupos dividiu e enfraqueceu a luta de entidades anteriormente organizadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que atuaram significativamente nos processos de elaboração da Constituição de 1988, da LDB de 1996 e do PNE (2001-2010), defendendo o projeto democrático de massas⁶. Esse processo inviabilizou a organização dessas entidades para a elaboração de um projeto próprio de PNE, como ocorreu no final da década de 1990.

De acordo com Leher (2010), com a chegada do PT ao governo federal a unidade de ação dos sindicatos do serviço

⁶ De acordo com Coutinho (2000), a sociedade brasileira vem sendo marcada em linhas gerais, desde a segunda metade da década de 1970, pela existência e confronto de dois projetos principais de sociedade e de educação: o projeto liberal-corporativo e o projeto democrático de massas.⁶ O primeiro projeto, nos marcos do neoliberalismo, está centrado na redefinição das funções do Estado no campo social com a redução e focalização de suas ações nos setores mais pobres da população. Defende um modelo de Estado como gestor da livre expansão do capital e propõe a “auto-organização” da sociedade a partir da defesa de interesses corporativos, setoriais, particulares e solidários. Nesse projeto, a sociedade civil é convertida no “terceiro setor” que, exterior ao mercado e ao Estado, deveria ser regido pela lógica “solidarista” e “filantrópica”. O projeto democrático de massas defende, em sentido amplo, a efetivação de novas relações sociais, nas quais o acesso aos direitos seja garantido numa perspectiva universal e pela socialização dos bens socialmente produzidos. Propõe a difusão de movimentos sociais de base, um sindicalismo combativo e politizado e a existência de partidos políticos estruturados e socialmente mais homogêneos. Este projeto societal objetiva “elevar a política do nível ‘econômico-corporativo’ ao nível ‘ético-político’ e passar da ‘pequena política’, proposta pelo neoliberalismo, para a ‘grande política’” (COUTINHO, 2000, p. 100).

público começou a se desfazer. Na área da educação, sobretudo os sindicatos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) atuaram no sentido de descontinuar o FNDEP, apontando o fim do consenso em torno de alguns eixos e princípios defendidos para a educação nacional anteriormente⁷. Nesse momento, as entidades dirigidas pela base do governo se afastaram do Fórum⁸, dificultando sua rearticulação no momento de elaboração do PNE (2011-2020). No segundo mandato, o governo Lula, de acordo com Leher (2010), definiu como seu principal interlocutor, em matéria educacional o empresariado organizado no movimento Compromisso Todos pela Educação⁹, assimilando a agenda desse movimento no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007.

A realização da Conae em 2010 situa-se nesse esforço de construção de um consenso nacional em torno das questões educacionais e do fortalecimento desse novo padrão de sociabilidade proposto pelo Governo Lula, de acordo com as premissas do neoliberalismo da Terceira Via, de colaboração das

⁷ Leher (2010) aponta os seguintes sindicatos e entidades: a Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Confederação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee) e parte da Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (FASUBRA), bem como a direção da União Nacional dos Estudantes (UNE).

⁸ De acordo com Leher (2010), a política de parcerias público-privadas na educação, adotadas pelo governo Lula, ampliou as tensões no FNDEP. Essa situação resulta do fato de que um dos princípios centrais do Fórum consiste na destinação de verbas públicas para escolas públicas.

⁹ De acordo com Alves e Silva (2009), “o movimento ‘Compromisso Todos pela Educação’, lançado em setembro de 2006, em São Paulo, por grupos e entidades empresariais, como Fundação Roberto Marinho, Fundação Ayrton Senna, Instituto Ethos, Fundação Bradesco, Fundação Itaú-Social, Grupo Pão de Açúcar, Instituto Gerdau e Faça Parte – Instituto Brasil Voluntário, dentre outros. Esse movimento definiu, em sua agenda de ação, cinco metas: todas as crianças e jovens de quatro a dezessete anos deverão estar na escola; toda criança de oito anos deverá saber ler e escrever; todo aluno deverá aprender o que é indicado para sua série; todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e médio, além de garantia e boa gestão do investimento para a educação básica (p. 107-108).

classes sociais na construção da “paz social” no país. Nessa proposta, a sociedade civil organizada, como são chamados esses aparelhos privados de hegemonia, passam a ser compreendidos como uma esfera não-estatal, que deveriam aglutinar-se tendo como referência a noção de bem comum e de interesse público (NEVES, 2005).

Diferentemente do processo de aprovação do PNE (2001-2010), que foi marcado por intensos debates que resultaram na apresentação de dois projetos de plano, a discussão inicial do PNE, que deveria vigorar de 2011 a 2020, foi coordenado diretamente pelo governo federal com a participação de diferentes entidades do setor empresarial e dos trabalhadores, em geral, e do campo educacional¹⁰. Essas entidades, no geral, atuaram em estreita colaboração com o Ministério da Educação e as secretarias

¹⁰ As entidades que participaram da comissão organizadora nacional da Conae 2010, sob coordenação geral do MEC, são: Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (Fasubra), Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino (Proifes), Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Profissional (Sinasefe), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE), Confederação Nacional de Pais de Alunos (Confenapa), Representação da Comunidade Científica (SBPC), Representação Social do Campo (MST/Contag), Movimentos de Afirmação da Diversidade, Movimentos em Defesa da Educação – Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Compromisso Todos pela Educação, Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação (Anped/Anfope), Centrais Sindicais dos Trabalhadores (CUT/UGT), Confederação dos Empresários e do Sistema S (CNI/CNC). (BRASIL, 2010a).

municipais e estaduais de educação na organização das conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação e da Conferência Nacional de Educação (CONAE).

O Documento-Referência, elaborado por comissão instituída pelo MEC, composta por representantes de diferentes entidades da sociedade civil e sociedade política, subsidiou as discussões feitas nas conferências em âmbitos locais, regionais e estaduais. As proposições aprovadas nessas conferências foram sistematizadas pela Comissão de Sistematização da Conae 2010 e resultaram no Documento-Base, que foi discutido pelos mais de 3.880 participantes desse evento. A Conferência Nacional foi realizada, em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010 (BRASIL, 2010a).

De acordo com o Documento Final da Conae 2010, intitulado “CONAE 2010 - construindo um sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação”,

A Conae constituiu-se, portanto, em espaço social de discussão da educação brasileira, articulando os/as diferentes agentes institucionais, da sociedade civil e dos governos (federal, estaduais/DF e municipais), em prol da construção de um projeto e de um Sistema Nacional de Educação, como política de Estado (BRASIL, 2010a, p. 12).

A constituição de um sistema nacional articulado de educação consistiu no principal tema da Conferência e perpassou a discussão dos seis eixos que nortearam a discussão: eixo I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; eixo II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; eixo III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; eixo IV - Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; eixo V - Financiamento da Educação e Controle Social; e eixo VI -

Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

O Documento Final da Conae 2010 foi encaminhado pela Comissão Organizadora da Conae ao Ministério da Educação em maio de 2010. Em novembro do mesmo ano, o MEC enviou à Presidência da República o Projeto de Lei que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”. Ao apresentar esse projeto o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, afirmou que a Conae consistiu em um “espaço privilegiado de discussão, avaliação e proposição de políticas – apresentou, em seu documento final, concepções e proposições voltadas a balizar o processo de construção do novo PNE.” (BRASIL, 2010b, p. 25).

Apesar das expectativas de vários educadores e de suas entidades de que as proposições contidas no Documento Final da Conae originariam o projeto de lei do novo PNE, isso não aconteceu. O Ministério da Educação elaborou um projeto de PNE que, em muitos aspectos, negou os princípios e as diretrizes aprovados na Conferência. Em relação a essa situação, o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, apontou que a proposta preliminar do projeto do novo PNE buscou aproximar-se “ao máximo dos anseios da sociedade” (BRASIL, 2010b, p. 29).

Considerando que o governo federal, articulador, organizador e patrocinador da Conae 2010, não assumiu várias das deliberações desse evento como diretriz central para o projeto de PNE, pode-se afirmar que essa conferência consistiu em um simulacro de participação autônoma da sociedade na definição das políticas educacionais do país para os próximos dez anos. Apesar dos discursos e anúncios do governo federal e da esperança de vários segmentos da sociedade de que esse evento contribuiria para o fortalecimento da democracia no país e para a melhoria a qualidade da educação, várias proposições de seu documento final pouco foram consideradas pelo governo central para a proposição do PNE.

O Documento Final da CONAE, mesmo considerando seu caráter contraditório e conservador, aprovou propostas que ultrapassavam o projeto do Governo Lula em relação à educação pública no país. Nesse momento, o caráter classista do Estado é revelado, a despeito de seu discurso aglutinador de interesses, e o governo encaminhou ao Congresso Nacional um projeto que não incorporou princípios centrais aprovados na Conferência, como a destinação de 10% do PIB para a educação pública e o princípio da formação de professores prioritariamente na modalidade presencial.

Para justificar essa ação, o MEC informou que o Documento Final da Conae consistiria mais em uma carta de intenções e que um PNE necessitaria de metas mais objetivas para que sua implantação pudesse ser monitorada e avaliada. Apesar de pouco ter assimilado as proposições mais democráticas do Documento da Conae, o Ministro da Educação ressaltou a importância do engajamento da sociedade civil e do controle social para assegurar o sucesso na execução do PNE (BRASIL, 2010b)¹¹.

É possível afirmar que o governo federal, ao realizar a Conae 2010, buscou, mais uma vez, dar um “verniz democrático” ao processo de elaboração do PNE, tal como ocorreu na aprovação do PNE (2001-2010). Observa-se que os governos de FHC e de Lula procuraram veicular uma imagem de uma construção participativa do PNE, entretanto, os limites dessa participação podem ser observados nas duas situações.

¹¹ No projeto preliminar de PNE, encaminhado em dezembro de 2010 pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, não há a apresentação de um diagnóstico da situação da educação no país e nem de indicadores para o acompanhamento das metas propostas. O projeto de PNE é constituído de 20 metas e 150 estratégias. De acordo com Dourado (2011), as estratégias propostas nem sempre estão compatíveis com as metas a que se vinculam e a ausência de indicadores poderá limitar o processo de acompanhamento e avaliação. O autor afirma, ainda, que o projeto apresenta metas ousadas e de grande importância, com destaque para as referentes à ampliação das oportunidades educacionais. Entretanto, muitas dessas metas carecem de diretrizes adequadas para o seu alcance.

O presidente FHC, para demonstrar o caráter participativo da elaboração do PNE (2001-2010), anunciava a realização de consultas a diferentes entidades da área da educação de todo o país e as negociações ocorridas no Congresso Nacional. Entretanto, os nove vetos presidenciais ao texto aprovado, todos referentes ao financiamento da educação e às obrigações da União, revelaram a imposição da lógica gerencial na educação e a ausência de compromisso desse governo com a garantia dos recursos necessários para a oferta da educação pública de qualidade no país. Além disso, o PNE aprovado teve como objetivo principal, como destaca Silva (2004), assegurar a continuidade das políticas educacionais implantadas no Governo de FHC e possibilitar a articulação da União, estados e municípios para sua implementação¹².

Nas discussões iniciais do PNE (2011-2020), o governo federal teve atuação central na articulação de diferentes segmentos da área da educação na Conae 2010 e na aprovação do Documento Final com a proposição de princípios, diretrizes e metas para a educação nacional. Ao conduzir esse processo, o Governo Lula articulou em torno de si a elaboração do novo PNE, em um contexto de desmobilização social e de diferentes entidades do setor educacional às políticas oficiais. Desse modo, apenas uma proposta de PNE foi elaborada e apresentada ao Congresso Nacional.

¹² Essa análise é corroborada por Saviani (1998), que, ao analisar a proposta de PNE do governo, afirma: “Uma análise do conjunto do documento nos permite concluir que a proposta de ‘Plano’ se limita a reiterar a política educacional que vem sendo conduzida pelo MEC e que implica a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino para Estados, Municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar” (p. 84).

O documento final da Conae 2010, em muitos momentos, é contraditório e heterogêneo, pois, apesar de definir o fortalecimento da ação estatal na oferta direta da educação e a ampliação de recursos públicos para sua efetivação, reconhece a ação da iniciativa privada na educação e as parcerias entre o setor público e o setor privado em sua oferta.

A análise do PL nº. 8035/2010 (BRASIL, 2010c), enviado ao Congresso Nacional, revela que, em grande medida, o governo Lula, assim como o Governo FHC, incorporou nesse projeto de PNE as políticas educacionais em curso, mantendo os princípios que as sustentavam, buscando sua consolidação. A ênfase nas políticas de avaliação da educação básica e superior, a incorporação do Ideb e de suas metas à proposta de plano, a importância assumida pela iniciativa privada, entidades da “sociedade civil” – de caráter sindical ou filantrópico – na oferta da educação nacional, a não previsão da ampliação dos recursos para o financiamento da educação para o patamar de 10% do produto interno bruto (PIB), entre outros, são exemplos dessa situação.

4. Considerações finais

A despeito do apelo à participação das entidades da sociedade civil na elaboração do PNE (2011-2020), o projeto de PNE encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional, PL nº. 8.035/2010 pouco considerou essas contribuições. Essa situação é constatada na análise das proposições aprovadas na Conae 2010 e do PL nº. 8.035/ 2010, conforme apontado. O PL reafirma as orientações das políticas educacionais em curso desde a segunda metade da década de 1990, acrescidas de medidas em implantação pelo Governo Lula.

Simão (2011), ao analisar a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, afirma que “ uma conferência potencializa a formalização da participação cidadã nos processos decisórios, e tende a tornar a dominação do Estado cada vez mais legítima” (p. 152). Essa reflexão é adequada para se pensar os

limites da Conae 2010 e dos debates iniciais em torno da aprovação do PNE (2011-2020). A realização da CONAE 2010 e a presença do próprio presidente Lula em sua abertura, por um lado, contribuíram para ampliar a legitimidade das políticas educacionais adotadas por esse governo. Por outro, manteve a participação das entidades do setor educacional nos limites definidos pela dinâmica da conferência.

A realização da Conae 2010 consiste em estratégia de busca de convencimento do Governo Lula e de construção da hegemonia de seu projeto para a sociedade brasileira. De acordo com Coutinho (2008, p. 38), essa estratégia representa a busca constante pela unidade política, da formação de uma vontade geral ou coletiva, hegemônica, a ser construída pela via da negociação e do consenso.

No processo de realização das conferências locais e estaduais, no ano de 2009, e da CONAE, em 2010, ocorreu um processo de persuasão de vários segmentos da área da educação do caráter democrático do processo de elaboração do PNE, articulado a um consenso expressivo em torno do Governo Lula. Entretanto, a participação de entidades da sociedade civil do campo do trabalho nessa Conferência pouco contribuiu para a definição das políticas educacionais desse governo e, sem dúvida, contribuiu para a consolidação de um novo tipo de participação, proposto pelo Neoliberalismo da Terceira Via, pautado na colaboração entre as classes sociais e no enfraquecimento de projetos contra-hegemônicos de educação e de sociedade.

5. Referências

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. *Democracia participativa: nova relação do Estado com a sociedade* – 2003-2010. 2ª ed. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/democracia-participativa>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

_____. *Conae 2010. Conferência Nacional de Educação* – construindo o sistema nacional de articulado de educação: o plano

nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília: MEC, 2010a.

_____. Ministério da Educação. *EM N° 033*. Projeto de lei. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. 3 novembro de 2010. Brasília. 2010b.

_____. Presidência da República. *Projeto de Lei nº 8035/2010*, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. 2010c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=AEBE4BD57D9BE2CCA3BD AFF420CE0477.node1?codeor=831421&filename=PL+8035/2010>. Acesso em: 12 fev. 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Julio César França (Org.). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006. p. 173-200.

_____. Intelectuais, luta política e hegemonia cultura. In: MORAES, Dênis de (org.). *Combates e utopias*. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 315-338.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora da UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

LEHER, Roberto. Educação no Governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida *et al* (org.) *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 43-67.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

MARTINS, André Silva. *A direita para o social: a construção da sociabilidade no Brasil contemporâneo*. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2009.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: _____. (org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 85-125.

SAVIANI, Dermerval. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

SILVA, Andréia Ferreira da. *A formação de professores para a educação básica no Brasil: projetos em disputa*. 2004. Tese (Doutorado em Educação)– Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004. Disponível em: <

http://www.bdtd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2073>. Acesso em: 2 abr. 2012.

SIMÃO, Severino da Costa. *Participação e governança: o caso da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (2009)*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2011.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, p. 83-102, nov. 2009.

CLASSE EMPRESARIAL E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE SOBRE UM PROCESSO AINDA EM CURSO

André Silva Martins¹

O presente texto apresenta uma análise sobre o posicionamento de setores da classe empresarial brasileira sobre a questão educacional e, em particular, sobre o Plano Nacional de Educação com o objetivo de captar e interpretar as formas de intervenção, os conteúdos das propostas e as perspectivas para o delineamento da educação brasileira sob o prisma das relações de hegemonia no Brasil contemporâneo.

O trabalho está organizado em três partes. Na primeira, procuramos recuperar aspectos que permitem evidenciar o posicionamento de setores da classe empresarial sobre educação ao longo do século XX. Na segunda parte, analisamos a movimentação da classe empresarial no período de governo Lula da Silva, procurando ressaltar o posicionamento político sobre a questão educacional. Por fim, na terceira parte, discutimos aspectos do posicionamento empresarial no contexto de construção e tramitação do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

Esperamos que os elementos aqui apresentados possam contribuir para as reflexões sobre a configuração e dinâmica da questão educacional em nosso país, especialmente sobre o posicionamento da classe empresarial sobre o tema.

1. As incursões empresariais na questão educacional: um breve balanço

No Brasil, o interesse da classe empresarial pela educação escolar não se constitui num fenômeno novo. Apesar das

¹ Doutor em Educação, professor da Universidade Federal de Juiz de Fora e coordenador do Coletivo de Estudos de Política Educacional.

especificidades do processo de constituição e consolidação desta classe em nossa formação social, tal como observada por Fernandes (1981), os empresários sempre demonstraram algum tipo de interesse com a formação escolar da classe trabalhadora.

As experiências concretas, e mesmo os projetos não consolidados, envolvendo o modelo de vilas operárias, entre o final do século XIX e início do século XX, são exemplos de ações pioneiras. Reunindo os trabalhadores e suas famílias em um espaço urbano controlado por um código disciplinar e espacial rigidamente estabelecido, alguns industriais buscavam implantar um padrão de sociabilidade inteiramente novo e subordinado às exigências da dinâmica fabril. Transitando entre a residência, a fábrica, o armazém, a igreja, os espaços de lazer comunitário da vila, os trabalhadores ainda destinavam seus filhos para a escola das primeiras letras e, em alguns casos, eles mesmos eram submetidos ao processo de alfabetização. Naquele contexto, investir na educação escolar, mais do que uma atitude puritana de cuidado com as futuras gerações, se constituía numa importante estratégia de “determinar os comportamentos racionais: o amoldamento das consciências infantis à submissão do domínio clérigo-capitalista” (RAGO, 1985, p. 184). É fato que o número de vilas operárias se limitou a poucos empreendimentos industriais no Brasil. Entretanto, a iniciativa demonstrou que a classe empresarial compreendia o que deveria compor a formação moral e intelectual da classe trabalhadora: a religiosidade, o lazer e, fundamentalmente para as futuras gerações, a escolarização.

As preocupações da elite paulistana com o comprometimento da formação das futuras gerações de trabalhadores produtivos, em função do agravamento das condições de vida e trabalho da infância pobre no ordenamento dos espaços urbanos de São Paulo, revelado por Moura (1999), podem ser tomadas como indicativas das preocupações empresariais com a educação dos trabalhadores. Outros estudos sobre a escolarização na República Velha (VAGO, 2002; SOUZA, 2000;) também revelam que educação escolar integrou de algum modo as

preocupações de setores da classe empresarial brasileira sem que o tema fosse ainda convertido em agenda nacional.

Na Era Vargas, a articulação política da classe empresarial do setor industrial viabilizou uma ação pioneira para a educação da classe trabalhadora com a criação do SENAI e do SESI nos anos de 1940 e posteriormente, nos anos de 1950, o SENAC E SESC . Segundo Rodrigues (1998), tais iniciativas foram demonstrações de que o fenômeno da urbanização e do industrialismo estabeleceram novas exigências para o perfil médio do trabalhador.

Educá-los por meio de programas de assistência social, de programas de alfabetização, pela escolarização regular e treinamento profissional tornava-se um imperativo de primeira ordem. Nos anos subseqüentes, o sistema “S” foi configurado como grande referência para a educação dos trabalhadores nos principais centros urbanos do país. Além disso, outras iniciativas marcaram a posição da classe na educação. Nos anos de 1940, as reformas na educação ratificaram a tendência de limitar o acesso das massas aos níveis mais elevados de escolaridade em função da condição de subserviência que deveriam ocupar na sociedade. Assim, a ênfase no ensino profissional para os filhos da classe trabalhadora, em contraposição do acesso ao ensino secundário e superior para os filhos da classe burguesa, foi uma das principais marcas do período.

Nos anos da ditadura empresarial-militar de 1964 esta preocupação também foi mantida. A necessidade de subordinar a escolarização ao projeto de desenvolvimento econômico conduziu à modificação da legislação educacional. Considerando-se a participação orgânica do empresariado no bloco no poder, a Lei 5692 de 1971 é, certamente, uma das mais significativas expressões dos interesses da classe na formação escolar da classe trabalhadora.

Com o fim do regime ditatorial, os empresários mais uma vez demonstraram capacidade de articulação política. Ainda que entre o período de 1985 a 1989 houvesse indefinições no interior da classe em relação às bases do projeto de desenvolvimento do país, considerando as definições internacionais (BIANCHI, 2001), suas

proposições da CNI contidas no documento de 1993 intitulado *Educação básica e formação profissional: uma visão dos empresários*, cujo eixo era, segundo Oliveira (2003), a defesa do aumento de competências e habilidades desenvolvidas pela Educação Básica com vínculo com a educação profissional. A segunda se relaciona à participação das entidades empresariais na defesa do Plano Decenal de Educação² no período de governo Itamar Franco. Este Plano, que não pode ser confundido com o Plano Nacional de Educação, foi elaborado com base no compromisso internacional articulado pelo Banco Mundial e Unesco para assegurar o direito de todos à educação. O marco desta iniciativa foi a Conferência Mundial de Educação para Todos ocorrida em 1990 na Tailândia. Segundo Melo (1996), trata-se da afirmação do consenso neoliberal para a educação no país no início dos anos 1990. A terceira iniciativa se materializou nas propostas educacionais apresentadas no seminário *Custo Brasil – Diálogo com o Congresso Nacional*, em 1995, no período de governo Fernando Henrique Cardoso. Considerando que o baixo nível de escolarização dos trabalhadores era um dos entraves para a competitividade da indústria brasileira, sendo um dos fatores do chamado “custo Brasil” –, os empresários indicaram a necessidade de ampliar a escolarização da futura força de trabalho para oito anos e qualificar minimamente, por meio de cursos profissionais, a força de trabalho ativa naquele contexto.

É possível afirmar que no período de governo Fernando Henrique Cardoso a direção das políticas de educação se alinharam às expectativas do empresariado brasileiro. A preocupação com a qualificação da força de trabalho para impulsionar um novo ciclo de desenvolvimento econômico parecia contemplada nas reformas indicadas pelo Ministério da Educação. Entre elas, destacamos:

² Este Plano, que foi elaborado com base no compromisso internacional para assegurar o direito de todos à educação, a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em 1990 na Tailândia. É concebido como o consenso neoliberal para a educação no país, no início dos anos 1990 (MELO, 1996).

expansão do número de matrículas no Ensino Fundamental, indicando a elevação da escolaridade da futura força de trabalho no país; a instituição dos Parâmetros Curriculares Nacionais referenciados na pedagogia das competências, algo central para a formação do futuro trabalhador; redefinição da educação profissional por meio do decreto 2.208/97, desvinculando-o do Ensino Médio; aprovação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB com a lei 9.394/96, em contraposição ao projeto de LDB defendido pelas forças progressistas e de esquerda; estabelecimento de nova base para o financiamento do Ensino Fundamental com a criação do Fundo Nacional do Ensino Fundamental – FUNDEF, o que representou meramente um caráter redistributivo; introdução do sistema de avaliação educacional para todos os níveis do sistema para estabelecer a qualidade educacional, o que na verdade se revelou como mecanismo de controle e gerenciamento centralizado de certo tipo de “qualidade” do ensino praticado no país.

A expectativa dos empresários era que a política educacional estabelecida no governo Fernando Henrique Cardoso pudesse contribuir para que os trabalhadores assimilassem a sociabilidade neoliberalizante. No plano ético-político, isso significava a incorporação de referências morais compatíveis com exercício da cidadania nos estreitos marcos da democracia formal. No plano técnico-científico, implicava na elevação da racionalidade instrumental, com capacidade de abstração e habilidades operativas compatíveis com nova disciplina do trabalho e da vida.

No final dos anos de 1990, sob influência da ideologia da responsabilidade social, setores do empresariado brasileiro resolveram intervir diretamente na educação escolar para oferecer bons exemplos aos governos municipais e à sociedade de modo geral. A atuação do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, com o apoio técnico-político do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária-CENPEC, foi emblemática nesse sentido. Divulgando a cartilha *O que as Empresas podem fazer pela Educação*, este organismo

procurou orientar os empresários sobre como intervir para a melhoria da educação escolar no âmbito municipal. O argumento para tal iniciativa foi assim delineado:

No momento em que se desenha um novo pacto social, o setor privado é desafiado a ter uma participação social mais efetiva no sentido de cooperar com o Estado em sua tarefa de oferecer educação de qualidade a todos, uma vez que a rede pública atende a cerca de 90% de nossas crianças e jovens.

Esta publicação se dirige a empresários e empresárias que acreditam na possibilidade de construir um país mais justo. Na primeira parte são oferecidas dicas para aperfeiçoar o nível educacional dos funcionários no contexto da própria empresa. Em seguida, sugerimos estratégias para a empresa buscar aproximação com a escola ou secretarias de educação, a fim de iniciar um trabalho conjunto (INSTITUTO ETHOS; CENPEC, 1999, p. 5).

Um dos objetivos do Instituto Ethos naquele contexto foi transferir a experiência do setor empresarial na gestão de negócios para o campo educacional. Nessa linha, a publicação relata exemplos considerados como bem sucedidos de intervenção empresarial na educação e propõe “[...] uma atuação do empresariado no sentido de se articular a seus pares e a outros atores sociais, com a perspectiva de influir na elaboração e execução das políticas públicas na área da educação” (INSTITUTO ETHOS; CENPEC, 1999, p.5).³

É importante considerar que, entre o final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, a perspectiva de intervenção empresarial na educação se concentrava no âmbito municipal. Os estudos de

³ Outra organização atuou nos mesmos marcos ideológicos do Instituto Ethos. Trata-se do Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE).

Tomaz (2005), de Graciolli (2006) e Pelliano (2003a; 2003b; 2006) confirmam isso. Em outras palavras, não identificamos neste período mobilizações de organizações empresariais no âmbito da sociedade civil para intervir no delineamento de políticas educacional no âmbito da União. Nossa hipótese é de que o empresariado, participando do bloco no poder do governo Fernando Henrique Cardoso, atuou por dentro das instâncias do Executivo para traduzir suas aspirações para a educação, não requerendo intervenções de fora para dentro e nem mesmo disputas por se considerar devidamente representado na instância governamental.

Esse dado pode ser também evidenciado no que se refere ao Plano Nacional de Educação 2001-2010. Enquanto o campo democrático representado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, reunindo organizações progressistas e da esquerda brasileira, lutava para assegurar que o projeto de Plano Nacional de Educação construído democraticamente fosse aprovado no Legislativo federal, disputando com o projeto formulado “pelo alto” pelo bloco no poder, as organizações empresariais não se moveram em torno do tema. Em outras palavras, não há registros sobre a mobilização da classe empresarial em relação ao conteúdo do Plano Nacional de Educação, à época. O silêncio público se manteve também depois que o Presidente da República vetou todos os artigos relacionados ao financiamento, tornando o Plano uma mera carta de intenções (VALENTE; ROMANO, 2002). Nossa hipótese é de que a classe empresarial se sentiu contemplada com o projeto encaminhado pelo Executivo, tendo ainda concordado com os vetos presidenciais sobre os artigos ligados ao financiamento da educação.

Ao final do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, verifica-se que a elevação da qualidade da educação escolar no Brasil prometida pelo bloco no poder não havia sido concretizada. A perspectiva gerencialista do governo, no máximo, conseguiu introduzir referências para o realinhamento da política educacional e da educação escolar (no

âmbito da administração escolar e dos processos pedagógicos) aos princípios gerencialistas neoliberais. Isso significa que ao longo de dois períodos de governo Fernando Henrique Cardoso, a ampliação do número de matrículas no Ensino Fundamental, a reforma da educação profissional via decreto presidencial, a criação de novos parâmetros curriculares, a redefinição da forma de financiamento e o controle pela avaliação, entre outros, não produziram respostas efetivas para os grandes problemas educacionais do século XX. A sociedade brasileira entrou no século XXI portando ainda muitos problemas educacionais, mesmo com um ciclo de políticas educacionais de oito anos de duração e com proposições empresariais para a “solução” das limitações escolares da força de trabalho do país.

2. A organização e intervenção empresarial de novo tipo na política de educação nos anos 2000

No período de governo Lula da Silva, a ideologia da responsabilidade social atingiu um grau significativo de aderência entre o empresariado (MARTINS, 2009a). Além da ampliação do número de Fundações e Institutos da classe empresarial intervindo diretamente em escolas e redes municipais por meio das parcerias público-privado, setores da classe compreenderam que os desafios da educação escolar no Brasil exigiam uma intervenção mais efetiva no delineamento da política educacional do país. Assim, enquanto muitas organizações continuaram desenvolvendo seus projetos específicos, estes setores articularam uma nova forma de intervir na política de educação, buscando intervir, mais estreitamente, no núcleo de formulação da política educacional – certamente, algo que faltou ao empresariado na conjuntura dos anos de 1990. Foi com esta redefinição estratégica que surgiu o organismo empresarial denominado *Todos pela Educação* (TPE), portando propostas e enunciados para reorientar a Educação Básica no Brasil.

A criação do TPE é muito recente. No entanto, isso não impediu sua elevada capacidade de intervenção na política educacional brasileira. O organismo foi formalizado em 2006 por um grupo de intelectuais orgânicos da classe empresarial que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira diante dos desafios da configuração e dinâmica do capitalismo em níveis nacional e internacional. Num primeiro momento, ainda em 2005, verificaram que a baixa qualidade da educação do país havia sido mantida apesar dos esforços governamentais realizadas em conjunturas anteriores. Os intelectuais orgânicos compreendiam que o baixo padrão educacional brasileiro no início do século XXI ameaçava a inserção competitiva do país no cenário internacional para as décadas seguintes e comprometia o nível de coesão social entre os cidadãos do país. Em outras palavras, o baixo nível de educação ameaça o projeto de sociedade que defendiam. Diante dessas constatações, os empresários criaram o TPE com a missão de mudar o quadro educacional brasileiro, principalmente no que se refere à qualidade da educação.

O marco da articulação política do TPE foi o seminário intitulado “Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores práticas na América Latina”, que reuniu empresários brasileiros e sul-americanos; representantes do governo Lula da Silva, entre eles, o Ministro da Educação, Fernando Haddad; jornalistas e representantes de algumas organizações da sociedade civil. O evento, que reuniu cerca de duzentas pessoas, pode ser considerado um importante momento de afirmação do TPE no meio empresarial, junto ao bloco no poder e setores da sociedade civil. O evento foi organizado por três organizações de origem empresarial: Fundação Lemann, Fundação Jacobs e Instituto Gerdau.

A primeira parte do evento foi destinada às reflexões sobre os desafios da educação no novo século e à avaliação da qualidade de educação no continente sul-americano. Especificamente sobre este ponto, os palestrantes se encarregaram de apresentar o cenário atual da educação no continente e os esforços que vêm sendo

empreendidos para a mudança, tendo em vista o imperativo da competitividade internacional. Partindo-se das afirmações de Costa e Pfeifer (2006)⁴, pode-se inferir que a principal convergência de opiniões obtidas na primeira parte do Seminário foi de que os governos não dariam conta de reverter os problemas educacionais sozinhos, devendo contar com a ampla mobilização social, especialmente com a larga experiência dos empresários na gestão de negócios bem sucedidos.

A segunda parte do Seminário reuniu os empresários e demais representantes para que fossem traçadas metas educacionais para a melhoria da educação para seus respectivos países de origem. A formulação do grupo brasileiro se destacou entre as demais em função do nível de aprofundamento e articulação, enquanto os demais países traçaram diretrizes bem amplas, por vezes genéricas. Avaliamos que isso foi possível porque, entre os brasileiros, os intelectuais orgânicos e pioneiros do TPE já haviam sistematizado previamente as bases da proposta em um documento intitulado *10 Causas e 26 Compromissos*, imediatamente rebatizado de Pacto Nacional pela Educação (VILLELA, 2007). O documento-base apresentado ao grupo brasileiro foi sistematizado por intelectuais orgânicos do Instituto Faça Parte em função de projetos que realizavam naquele momento (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2011).

O grupo de empresários brasileiros saiu daquele evento portando ideias e preparado para defender um projeto de educação para a nação, com metas bem claras, estratégias bem definidas, um cronograma cuidadosamente elaborado e articulação política bem traçada envolvendo o Ministério da Educação, a União Nacional de

⁴ Roberto Teixeira da Costa é empresário; foi Presidente do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL) e atuou na coordenação do referido seminário que marcou a criação do TPE. Alberto Pfeifer é professor da Fundação Instituto de Administração (USP), é Coordenador Internacional do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL). Para as referências Tempo precioso para a educação In: <http://www.ceal-int.org/educa/rtcap.htm> Acesso em 18 de outubro de 2012.

Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e o Conselho Nacional de Secretários de Educação. Em linhas gerais, a síntese referendada indicava priorização da Educação Básica a partir de metas estabelecidas e defendia a ampla mobilização social para iniciar a construção de um pacto nacional em defesa da Educação Básica brasileira.⁵

Logo que o organismo foi estruturado, os intelectuais orgânicos realizaram um evento para marcar a existência da entidade e obter mais adesões de organismos da sociedade civil identificados com a classe empresarial e de representantes do bloco no poder nas três instâncias (federal estadual e municipal). Uma das intelectuais orgânicas da classe empresarial apresentou, em tom de entusiasmo, em artigo publicado num importante jornal do país, o que pode ser considerado como síntese do evento para os empresários do TPE:

Só a educação de qualidade pode formar a base de um novo projeto de país, mais justo e mais desenvolvido. Foi exatamente esse o espírito do encontro na Bahia: ao analisar o triste cenário no Brasil e na América Latina, os 250 participantes do evento chegaram à conclusão de que a educação é, neste momento, a mais importante política pública e que assegurar a sua qualidade, especialmente para os menos favorecidos, constitui o melhor instrumento para reduzir nossas históricas desigualdades sociais.[...] É a crença de que a educação deixará de ser pauta de importância secundária apenas quando todos os setores fizerem a sua parte de forma integrada e sinérgica. Pela primeira vez, um grupo de lideranças, apoiado por organizações da sociedade civil e em sintonia com os governos, decidiu juntar esforços em torno de um grande projeto educacional para o país. Como

⁵Para outros detalhes consultar:
<<http://www.fundacaolemann.org.br/conferencia/port/news/04.asp>.

demonstração de vontade, a maioria dos presentes subscreveu sua participação no movimento "Compromisso Todos Pela Educação" [...]. Na prática, a adesão significa colocar energia e recursos no cumprimento da missão de efetivar o direito à educação de qualidade para que, em 2022, bicentenário da Independência do Brasil, todas as crianças e jovens tenham acesso a um ensino básico que os prepare para os desafios do século 21 (VILLELA, 2006, p. 3).

Com esse horizonte político, os empresários estruturaram o TPE de modo a transformá-lo numa espécie de *think tank* para educação no país. A sustentação financeira foi montada a partir da doação de recursos privados de importantes empresas, sendo a principal delas o Grupo Gerdau. Em 2009, os contribuintes eram tratados como “patrocinadores”, ordenados por cota de doação. Naquele período, dez empresas financiavam o organismo.⁶ Dados de 2012 revelam que os patrocinadores passaram a ser classificados como “mantenedores” e como “parceiros”. Entre os mantenedores, figuram dez empresas, algumas delas diferentes da lista inicial que estava disponível na página da organização. Entre as parcerias, constam: um organismo internacional, o Banco de Desenvolvimento Interamericano – BID; onze empresas de áreas de atuação e tamanho diversos, entre eles, destacamos as organizações Globo; e cinco fundações/institutos empresariais.

A estrutura organizacional da entidade sofreu recentemente um ajuste, considerando os dados registrados em Martins (2009b). Em 2012, observamos que a estrutura foi alterada principalmente para responder aos novos desafios da entidade. Assim, além das instâncias de agregação de importantes intelectuais orgânicos nascidos na classe empresarial ou assimilados por ela, a entidade ampliou seu quadro de intelectuais orgânicos responsáveis pela formulação de ideias e operacionalização de ações. A principal

⁶ Entre elas: Grupo Gerdau, Grupo Suzano, Banco Itaú, Banco Bradesco, Organizações Globo.

mudança envolveu a realocação de quatro coordenações na instância denominada de *Equipe Executiva*.

É importante destacar que os intelectuais orgânicos de uma classe são aqueles que assumem funções de formulação, direção, difusão de ideias, sendo um organizador político-ideológico de uma nova vontade coletiva a partir de um projeto societário. Entre eles, figuram aqueles que nasceram no seio da própria classe e aqueles que foram assimilados e transformados pela classe (GRAMSCI, 2000a). Considerando-se a complexidade das funções organizativas e diretivas na sociedade brasileira, cada vez mais a classe empresarial se obriga a ampliar seus quadros de intelectuais orgânicos, inclusive consolidando a figura do intelectual orgânico coletivo em função da amplitude das tarefas relacionadas à hegemonia (NEVES, 2010).

Nesta linha, consideramos o TPE um intelectual orgânico coletivo da classe empresarial que atua como um aparelho privado de hegemonia (GRAMSCI, 2000b), cuja direção é delineada pelas sínteses realizadas pelo conjunto de intelectuais orgânicos reunidos na instância chamada de *Conselho de Governança*.

Uma das estratégias traçadas e realizadas por este coletivo na afirmação do TPE na sociedade brasileira é descaracterizá-lo como uma organização de representação de interesses da classe empresarial. Difundem que este organismo seria um “movimento”

apartidário e plural, [que] congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e todas as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade.⁷

⁷ Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em 18 de outubro de 2012.

A descaracterização da perspectiva classista e a pseudoidentidade de “uma ampla aliança intersetorial” em defesa de um projeto de nação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007) ou de “movimento amplo”, como vem sendo difundido mais recentemente, oferece uma condição política singular ao TPE, tanto para garantir a capilarização de sua presença nos espaços sociais e políticos, quanto na legitimação de suas formulações por supostamente ter autoridade para falar em nome de todos e em defesa da Educação pública.

O delineamento dessa perspectiva foi confirmado nas primeiras ações do TPE. O evento que lançou o projeto da organização com o título *Compromisso Todos pela Educação*, realizado em setembro de 2006, em São Paulo, foi uma prova dessa movimentação política. Partindo de 5 metas destinadas a imprimir um padrão de qualidade educacional no país, o TPE propôs que fosse selado um amplo compromisso da sociedade brasileira em defesa da Educação pública. Apesar do caráter supostamente ampliado do pacto, os principais personagens políticos do evento foram os empresários de peso da economia brasileira, representantes das três esferas de poder (municipal, estadual e federal), os dirigentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, representante da Unesco e algumas representações de organismos da sociedade civil.

A formulação que orienta o TPE na organização da “vontade coletiva” é assim descrita: “sem educação de qualidade para todos, o país jamais será competitivo, jamais oferecerá oportunidades iguais de crescimento para todos os seus cidadãos, jamais terá um desenvolvimento com justiça e com equidade” (VILLELA, 2006, s./p.).

O movimento promovido pelo TPE confirma que setores importantes da classe empresarial no país alcançaram um nível de consciência política mais elevado, o nível ético-político⁸, nesse início de século. Com o referencial gramsciano de análise, é

⁸ Sobre níveis de consciência política coletiva, ver Gramsci (2000b)

possível verificar também que os esforços coordenados pela entidade se constituíram numa articulada estratégia de hegemonia no campo educacional, abrangendo, pelo menos, três linhas centrais: (1º) orientar uma percepção social de que a sociedade civil se transformou numa instância harmoniosa em que os antagonismos perderam a relevância, pois o mais importante seria o predomínio da “coesão cívica”, da “nova cidadania” e da “colaboração” social; (2º) legitimar a parceria público-privada como modelo de intervenção política dos novos tempos; (3º) legitimar uma determinada leitura da realidade educacional e também uma determinada perspectiva para a Educação Básica.

Em pouco tempo, o TPE se firmou na sociedade brasileira como um dos principais organismos no campo educacional, tendo a capacidade de se firmar na sociedade civil e perante as instâncias da aparelhagem estatal. Uma das mais expressivas evidências deste processo foi que o governo Lula da Silva, através do Ministério da Educação, não só incorporou as formulações do TPE para o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, como também criou um mecanismo legal que delimita o envolvimento dos municípios brasileiros com o referido plano de governo a partir da formulação proposta pelo campo empresarial (MALINE, 2009). Em reconhecimento à contribuição dos empresários para a formulação da política educacional, o instrumento foi batizado de *Compromisso Todos pela Educação*, um vínculo direto e exposto ao organismo TPE.

A formulação empresarial nessa conjuntura foi decisiva para ordenar o deslocamento do slogan político no campo educacional. A máxima estabelecida pelo Banco Mundial/UNESCO em 1990 no acordo internacional em que governo brasileiro foi signatário, EDUCAÇÃO PARA TODOS, foi deslocada para TODOS PELA EDUCAÇÃO. Julgamos que essa mudança não é meramente retórica e midiática.

Em síntese, a influência direta ou indireta do empresariado na definição do plano de governo para a educação nos parece inequívoca, e, segundo Maline (2009), não se esgota no

delineamento da concepção geral do PDE, uma vez que se estendeu na definição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que norteia a concepção de “qualidade educacional”, e nas articulações políticas para implantação da ferramenta operacional vinculada ao PDE.⁹ O que significa que setores desta classe, a partir de um esforço político-organizativo, assumiu uma condição central na definição dos rumos da educação no país ao longo do período de governo Lula da Silva, algo que repercutiu no abandono oficial do Plano Nacional de Educação em vigor naquele período.¹⁰

3. No contexto de construção e tramitação legislativa do Plano Nacional de Educação

A singularidade política do TPE pode ser interpretada como expressão da mudança na forma do empresariado tratar a questão educacional, indicando ter havido uma elevação do nível de consciência política coletiva da classe. Além do valor econômico da educação, tal como concebida por Shultz (1967), para o TPE, há um valor social da educação que precisa ser considerado, tendo em vista a importância da afirmação da identidade nacional, do padrão de sociabilidade e da coesão social no Brasil para a manutenção da sociedade capitalista em um novo estágio. Tratar a questão educacional como tema estratégico e de longo prazo tornou-se uma necessidade.

⁹ Estamos nos referindo especificamente ao Plano de Ações Articuladas –PAR, um instrumento que os municípios e estados são obrigados a utilizar no momento em que se tornam signatários do Compromisso Todos pela Educação.

¹⁰ Representantes do governo Lula da Silva afirmam que o Plano Nacional de Educação-PNE não foi abandonado com a instituição do PDE. Argumentam que o PDE seria um plano de operacionalização do PNE. É o que afirma uma das representantes do governo em entrevista concedida a Maline (2009) e que sugere o documento *Razões, Princípios e Programas* do MEC. Apesar da retórica, o fato é que o governo Lula da Silva não agiu para suspender os vetos impostos pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a questão de financiamento do PNE.

Contrastando com as formulações de décadas anteriores, na segunda década do século XXI, o TPE e outros organismos empresariais defendem: a educação como direito social; a escola pública como fundamental para assegurar este direito; a função do Estado no provimento da educação de qualidade para todos. No entanto, há que se considerar que o conteúdo dos enunciados republicanos dos organismos empresariais se materializa numa perspectiva de classe. Isso significa que a defesa dos princípios acima delineados é considerada por eles como “investimento social privado”¹¹, cujos rendimentos serão obtidos no campo político-econômico e em longo prazo.

Isso fica evidenciado nas metas do TPE para a educação escolar traçadas para 2022, isto é, para um período de tempo de dezessete anos, considerando que tais elaborações foram estabelecidas originalmente em 2005 no Seminário de “Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores práticas na América Latina”.

Entre as metas estabelecidas pelo TPE (2006), destacamos para análise três pontos mais significativos.¹² Em primeiro lugar, julgamos que as formulações do TPE estabelecidas na Meta nº 1 (“toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola”) desconsidera solenemente o direito de acesso à creche das crianças de 0 a 3 anos. Observamos também que não há nenhuma referência sobre a continuidade da formação em nível superior. Em outras palavras, o direito à educação começaria na pré-escola, aos 4 anos, e seria encerrado ao final do Ensino Médio. Além do caráter restritivo, fica evidenciado que não há uma preocupação com a estruturação do sistema nacional de ensino, mas sim com a escolarização elementar, tal como prescrevem os organismos internacionais.

O segundo aspecto se desdobra também da Meta nº 1 e abrange a Meta nº4 (“todo jovem de 19 anos com o Ensino Médio

¹¹ Para ampliar a compreensão do que significa “investimento social privado”, ver Martins (2009a) e Lopes (2010).

¹² A análise que segue está baseada nas Metas do TPE disponível na página da organização: <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/as-5-metas/>

concluído”). Ao estabelecer estas indicações sobre a escolarização, o TPE indiretamente está sinalizando para a ampliação obrigatória e compulsória da população compreendida na faixa etária entre 15 e 17 (estendendo para 19 anos como limite), o que corresponde ao Ensino Médio. O impacto objetivo desta meta resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que, entre outras coisas, tornou este nível de ensino obrigatório. Cabe ressaltar que a defesa de extensão da obrigatoriedade do Ensino Médio para todos é também referência para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Cabe lembrar que antes da referida Emenda Constitucional, a Carta de 1988 previa a “progressiva expansão” do Ensino Médio, deixando em aberto o ritmo da expansão deste direito.

Acreditamos que o postulado do TPE que resulta na Emenda Constitucional nº 59 parte da verificação de que as novas exigências dos processos produtivos, viabilizados pelo incremento da ciência e tecnologia, e o aumento da complexidade das relações sociais estabelecem novas exigências para a vida em sociedade. Isso significa que a Educação Básica teria se tornado indispensável para formar o cidadão-trabalhador do século XXI. Se esta análise estiver correta, a obrigatoriedade do Ensino Médio defendida pelo TPE não foi movida pela defesa do direito social à educação, mas sim pelos efeitos sociais, políticos e econômicos desta prática social na formação humana na atualidade. Isso evidencia que a racionalidade empresarial, mesmo entre os empresários reunidos no TPE, é ainda movida pelo pragmatismo e objetividade de resultados.¹³

¹³ Como exemplo, podemos citar a afirmativa de um importante intelectual orgânico da classe empresarial sobre o significado não econômico da educação como formadora de capital humano. Segundo ele: “os benefícios da educação não se resumem a salários [ou aumento da riqueza da nação, tal como previsto na teoria do capital humano]. Há outros **ganhos comunicantes** associados com a educação: maior tolerância, consciência social, melhores cuidados com a saúde, tendências democráticas, controle de impulsos violentos” (IOSCHPE, 2004, p. 67- grifos nossos). Numa linha muito próxima, verificamos o pragmatismo no pensamento da direção do Instituto Airton Senna (MALINE, 2009).

O terceiro aspecto se refere ao financiamento da educação previsto na Meta nº 5 (“investimento em educação ampliado e bem gerido”). O TPE defende a elevação mínima dos investimentos para a Educação Básica, apostando que o fundamental não é necessariamente o aumento de dinheiro para a área, mas sim o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão sobre os recursos da educação. Acreditamos que o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos é um dos desafios frente à cultura patrimonialista que ainda impera no país.¹⁴ Nesse ponto, a indicação do TPE pode ser considerada um avanço porque ao longo da histórica brasileira as pessoas que mais se beneficiaram com a má gestão dos recursos públicos foram os próprios empresários. No entanto, é necessário considerar que o fundamento da perspectiva do TPE segue a lógica pragmática do “mundo dos negócios”: obter as maiores taxas de retorno com o menor investimento possível. Além disso, propõe como mecanismo de controle o estabelecimento do que denominam de “Lei de Responsabilidade Educacional, capaz de incentivar o comprometimento dos governantes com a melhora do ensino”.¹⁵ Independentemente de mecanismos que venham a ser empregados, o que está em jogo é a tentativa de evitar onerar o fundo público com o direito social à educação.

Além disso, a proposta do TPE segue a linha de outras formulações que buscam a indexação dos investimentos em educação ao Produto Interno Bruto- PIB do país. Não por coincidência, entre outros aspectos, a Emenda Constitucional nº

¹⁴ O patrimonialismo é um fenômeno político produzido e mantido pela elite brasileira ao longo da constituição da formação social brasileira. Este fenômeno, além de preservado pela elite brasileira, foi apropriado por setores do campo progressista que passaram a integrar o bloco no poder, como vem sendo revelado no julgamento do “mensalão” no Supremo Tribunal Federal em 2012. No momento em que finalizamos o presente texto, os votos do Ministro Relator do processo de ação penal confirmam a acusação apresentada pela Procuradoria Geral da República sobre o protagonismo de integrantes da cúpula do Partido dos Trabalhadores – PT no caso.

¹⁵ Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/as-5-metas/> Acesso em 10 out. 2012.

59/2009 fez esta definição. No entanto, o TPE só formula sobre a Educação Básica, desconsiderando a educação para a população de 0 a 3 anos e a Educação Superior, conforme afirmado anteriormente. Parece propor que deveria ser função do Estado somente a Educação Básica. Em relação a valores de investimento, o organismo empresarial indica a elevação mínima de 4,3% em relação ao PIB, média das últimas décadas, para 5% até 2022. Enquanto isso, as demais entidades ligadas à educação defendem a aplicação de 10% do PIB, considerando os desafios da formação do sistema nacional de educação (da creche à pós-graduação) e de reversão das condições dramáticas que envolvem a realidade educacional pública do país.

Mesmo com essas definições, em 2010, o prestígio e legitimidade política do TPE entre setores da sociedade civil e junto à aparelhagem estatal já havia se consolidado em um patamar superior. Isso permitiu, sem maiores tensões, que um representante do TPE passasse a compor a Comissão de Organização da I Conferência Nacional de Educação – CONAE do governo Lula da Silva. No entanto, esta participação se deu na condição de suplência na vaga destinada aos “Movimentos de Defesa da Educação”. A titularidade coube ao organismo Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

É possível que o TPE tivesse a compreensão sobre os limites de intervenção na Comissão e na própria Conferência em função de sua identidade política, optando por fazer suas articulações diretamente com o Ministério da Educação, atuando “pelo alto”, como é característica do comportamento empresarial no Brasil, devido a sua permanente presença no bloco no poder, inclusive no governo Lula da Silva, como comprova Boito Jr. (2005).

Em artigo publicado no jornal Correio Brasiliense, edição de 4 de agosto de 2011, o intelectual orgânico do TPE, professor Mozart Ramos, reportando-se à tramitação do projeto de Plano Nacional de Educação encaminhado pelo Executivo ao Legislativo, afirma que o organismo:

[...] fez a opção, apesar de identificar a necessidade de aperfeiçoamentos no PL, de não apresentar emendas e, sim, contribuir para qualificar o debate. Isso tem acontecido por meio de posicionamentos públicos, artigos de opinião e participação nas audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (RAMOS, 2011, s./p.).

Na mesma matéria, esse intelectual afirma também que: “sete das 20 metas do PNE têm relação direta com as cinco metas do Todos Pela Educação (acesso, alfabetização, aprendizado, conclusão, investimento e gestão)” (NEVES, 2011, s.p.). Em outras palavras, o Plano Nacional de Educação encaminhado pelo Executivo incorporou as propostas do TPE. Isso deixa claro porque o organismo empresarial não encaminhou emendas ao projeto em tramitação, limitando-se apenas a apresentar contribuições para o aperfeiçoamento do texto final.

De outro lado, integrantes da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação - ANPEd que participaram da CONAE denunciam que:

O Projeto de Lei (PL n. 8.035) apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, ora em tramitação na Câmara Federal, em Comissão Especial constituída para esse fim, **não refletiu o conjunto das decisões da CONAE**. Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n. 8.035/2010. Além disso, o referido projeto apresenta outros problemas que precisam ser identificados e resolvidos para que possamos aprovar no Congresso Nacional um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira. Dentre esses

problemas, merece ser destacada a necessidade de maior organicidade entre as metas e as estratégias propostas, em sintonia com o documento final da CONAE (OLIVEIRA et. all, 2011, grifos nossos).¹⁶

Fica evidente que o TPE emplacou mais uma importante vitória política sem precisar disputar diretamente suas posições com outras entidades da sociedade civil. Certamente a inserção ativa da classe empresarial no bloco no poder do governo Lula da Silva, como apontado anteriormente, foi decisivo nesse processo.

Sobre a questão do financiamento da educação nos debates sobre o PNE, a posição do TPE também merece ser considerada. Falando em nome do organismo, Ramos (2012, p. 10), apresenta um resumo das propostas do TPE para a CONAE, algo também que orientou suas ações em 2012 na tramitação, ainda em curso, do PNE no Congresso Nacional: “destinação de 5% do PIB até 2012 para o financiamento da educação básica, sem que haja prejuízo aos 10% do PIB propostos pelas Conferências [municipais e estaduais] e CNE”.

Com esta posição, o TPE tenta não polemizar com as demais organizações e delegados na CONAE em um tema estratégico para a melhoria da educação pública no país. No entanto, a expressão “sem que haja prejuízo” revela o não comprometimento com esta posição política, mantendo a coerência com o que foi estabelecido em sua Meta nº 5. Mesmo assim, o TPE foi aceito como entidade integrante do pacto em defesa da educação firmado entre as entidades participantes logo após a CONAE.

O último aspecto que merece destaque é a movimentação política do TPE no ano de tramitação do PNE no Congresso Nacional. Por participar do pacto social pela educação ao lado de

¹⁶ Este “descompasso” entre o que foi aprovado na CONAE e encaminhado pelo Executivo repercutiu na Câmara dos Deputados: registrou-se a apresentação de quase 3.000 propostas de emendas ao texto original.

outras entidades, mas conduzir uma posição autônoma, trinta e duas entidades também signatárias do pacto demonstram um desconforto político com esta atitude.

A manifestação foi feita por meio de um documento intitulado “Carta Aberta aos membros do Conselho de Governança do movimento Todos pela Educação”. Basicamente, o texto das entidades expressou a preocupação com o descumprimento do pacto revelada no movimento de preparação do Congresso Internacional Educação: uma Agenda Urgente, convocado pelo TPE, ocorrido entre 13 e 16 de setembro de 2012¹⁷.

Os signatários do documento afirmam o seguinte:

Diante da realização do Congresso Internacional “Educação: uma Agenda Urgente”, empreendido pelo movimento “Todos pela Educação” (TPE), em parceria com instituições nacionais e internacionais, as entidades e movimentos signatários desta Carta **expressam preocupação com os objetivos do evento**. Ao participarem das atividades preparatórias ao referido Congresso, algumas entidades e movimentos que elaboraram esta comunicação avaliaram que, no curso desses encontros precedentes, ocorridos entre junho e agosto deste ano, foi manifestada e reiterada por dirigentes do TPE a necessidade de construção de uma agenda para a educação brasileira, a ser afirmada em um novo pacto social por políticas públicas educacionais.

¹⁷ O evento contou com o apoio político do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Dilma Roussef e do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas- GIFE. O financiamento ficou a cargo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundação Educar Dpaschoal, Fundação Itaú Social, Instituto Gerdau, Itaú BBA e Instituto Natura. Além disso, registra-se também o apoio da Agência Tudo, Canal Futura, CNE, Confederação Nacional da Indústria.

Conforme textos disponíveis no *site* do movimento “Todos pela Educação”, o supracitado Congresso Internacional pretende envolver os “líderes brasileiros das áreas educacional, acadêmica e de gestão” para realizar um “debate de questões” capazes de acelerar “os resultados, principalmente de aprendizagem, da Educação Básica no País”. Em algumas atividades preparatórias, ou em manifestações públicas de dirigentes do TPE, ainda ficou explicitado o anseio por influenciar o debate em torno do PL 8035/2010, que trata do novo Plano Nacional de Educação.

Toda iniciativa interessada em colocar a agenda educacional em evidência é louvável. **Contudo, compreendemos que algumas referências precisam balizar os debates sobre o tema, pois afirmam determinações constitucionais e refletem processos engendrados nas ações para a consolidação da democracia brasileira** (Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências, et al, 2012, p. 1, grifo nosso).

A preocupação das trinta e duas signatárias em relação à movimentação política do TPE foi quanto à definição de uma agenda própria e não vinculada à frente das entidades envolvidas no pacto pela educação estabelecido a partir da CONAE. O apelo para que o TPE viesse a somar esforços com as demais entidades expressou o reconhecimento da importância e peso político deste organismo empresarial nas relações de poder do campo educacional. Isso fica ainda mais evidente em outra parte da Carta Aberta, em que os signatários solicitam um reposicionamento do organismo empresarial:

Diante do exposto até aqui, solicitamos também uma nova e formal manifestação do movimento “Todos pela Educação” em defesa dos pontos inscritos na supracitada Carta-compromisso [que marca o pacto social pela educação], lançada há

apenas um ano, em 31 de agosto de 2010, no auditório do Conselho Nacional de Educação. Diante da tramitação do PL 8035/2010, especialmente, pedimos o apoio às emendas que solicitam que o próximo PNE determine uma meta de 10% do PIB de investimento público direto em educação pública.

Caso aceite solidariamente os apontamentos desta Carta Aberta, a mobilização empresarial – que lidera o movimento “Todos pela Educação” – poderá ser uma importante aliada para o Brasil romper com o baixo investimento em políticas públicas educacionais (Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências, et al, 2012, p. 2).

Este fato e a ausência de respostas do TPE revelam que a classe empresarial, mesmo elevando o seu nível de consciência político coletivo, mantém o pragmatismo como referência de suas ações. Para este organismo, o PNE não tem a mesma importância política que para as trinta e duas entidades, que acreditam ser possível estabelecer pactos sociais com desdobramentos favoráveis a todos.

Certamente o TPE não se comprometeu em sustentar as bases do pacto porque suas demandas já estão asseguradas e legitimadas na política educacional do país, independentemente do que venha a se configurar o PNE. Sabendo que no Brasil os planos de governo assumem uma importância maior do que os planos de Estado em função de nossa cultura brasileira, o TPE opta por assegurar agenda e estratégias próprias até porque sua perspectiva de educação contrasta em certa medida com os anseios democráticos e republicanos das demais entidades.

4. Considerações Finais

Realizar análises sobre fenômenos e processos sociais quando eles ainda estão em curso é sempre um risco. Entretanto,

considerando as expectativas e anseios de educadores pela aprovação do PNE e seus possíveis desdobramento para a educação, julgamos que é um risco que precisa ser enfrentado.

Nossa intenção não foi estabelecer um julgamento moral sobre a atuação do empresariado na questão social, particularmente nas definições do PNE. Ao contrário, buscamos produzir uma análise que sirva de contribuição aos esforços dos educadores do campo crítico para compreender a dinâmica que envolve as relações de poder e do processo de hegemonia na sociedade e, principalmente no campo educacional. Cabe esclarecer que numa sociedade de classes as estratégias implementadas ao longo da história brasileira são todas legítimas.

Com efeito, ainda que se fale em direitos sociais, projeto de nação, democratização da sociedade, entre outros temas, é sempre necessário lembrar que na sociedade de classes todos os enunciados políticos e econômicos possuem a marca das classes e/ou dos interesses de classe, relacionando-se com a hegemonia.

O que temos no momento é que o TPE simboliza a mudança da postura empresarial sobre a educação, podendo ser configurado como uma expressão precisa da “direita para o social” em nosso país. Especificamente sobre o PNE e sua vigência, acreditamos que a movimentação política deste organismo se dará nos limites de seus interesses e objetivos e não serão os apelos e solicitações que farão este organismo abrir mão de seu projeto de educação.

Em outras palavras, com ou sem PNE, a classe empresarial, por meio de suas organizações, lutará para afirmar seu projeto como orientador das políticas de educação no país na próxima década. Desde que o Plano Nacional de Educação não resulte num obstáculo a seus interesses, o TPE defenderá e cobrará dos governos o cumprimento do Plano.

Acreditamos que na concepção do TPE, os possíveis pactos sociais pela educação e os planos estatais só terão validade desde que assegurem os interesses da classe empresarial. Talvez, no curso da história, dependendo das relações de poder instituídas, essa postura sofra mudanças. No entanto, se considerarmos a

constituição da classe empresarial e seu papel político desempenhado até hoje, não é algo que devemos esperar.

5. Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS et. al. Carta Aberta. 2012. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/CartaAberta_TPE.pdf . Acesso em setembro de 2012.

BIANCHI, Álvaro. Hegemonia em construção: a trajetória do Pensamento Nacional das Bases Empresariais. São Paulo: Xamã, 2001.

BOITO Jr., Armando. A burguesia no Governo Lula. Crítica marxista, Rio de Janeiro, v. 21, p. 52-77, 2005.

COSTA, Roberto Teixeira da; PFEIFER, Alberto. Tempo precioso para a educação In: <http://www.ceal-int.org/educa/rtpcap.htm> Acesso em 18 de outubro de 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Livre para crescer: uma proposta para um Brasil moderno. São Paulo: Cultura, 1990.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

GRACIOLLI, Edílson José. Responsabilidade social: possibilidades, limites e significados. Anais do V Workshop Empresas, Empresários e sociedade – o mundo empresarial e a questão social. Porto Alegre: PUC, 2006.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

_____. **Cadernos do cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.

INSTITUTO ETHOS; CENPEC. O que as empresas podem fazer pela educação?. São Paulo: Instituto Ethos, 1999.

IOSCHEP, Gustavo. A ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Francis, 2004.

LOPES, Kátia de Carvalho. **Educação Pública como nicho de investimento social privado**. Dissertação de Mestrado (Educação). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

MALINE, Eduardo. O consenso como ponto de partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do plano de desenvolvimento da educação. Dissertação de Mestrado (Educação). Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009.

MARTINS, André Silva. A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de Fora: UFJF, 2009a.

_____. Educação básica no século XXI: o projeto do organismo Todos pela Educação. In: *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v.4, n.1, p.21-28, jan.-jun. 2009b.

MELO, Adriana Sales. Educação e Cidade. Qualidade de ensino na educação nos anos 90. Dissertação de Mestrado (Educação). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1996.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Meninos e meninas na rua: impasse e dissonância na construção da identidade da criança e do adolescente na República Velha. *Rev. bras. Hist.* [online]. 1999, vol.19, n.37, pp. 85-102.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Educação e política no Brasil de hoje. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. Mudanças nas propostas educacionais da sociedade civil: Sistema CNI. In: Lúcia Maria Wanderley Neves. (Org.). Política educacional dos anos 90: determinantes e propostas. 2ª ed. Recife: UFPE, 1997, p. 75-101.

_____. Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil ed.São Paulo : Xamã, 2010.

OLIVEIRA, Ramon. Empresariado industrial e a educação profissional brasileira. In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v.29, n.2, p. 249-263, jul./dez. 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2011, vol.16, n.47, pp. 483-492.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (coord.). A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação das empresas no Brasil. 2. ed. Brasília: IPEA, 2003a.

_____. Bondade ou interesse? Como e porque as empresas atuam na área social. 2. ed. Brasília: IPEA, 2003b.

_____. A iniciativa privada e o espírito público: a evolução da ação social das empresas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

RAGO, Margareth. Do Cabaré ao lar. A utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RAMOS, Mozart Neves. PNE: linha do tempo e perspectiva. In: Correio Braziliense. Coluna Opinião. 4/08/2011. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/17890/opinioao-pne---linha-do-tempo-e-perspectivas/> . Acesso em 10 de setembro de 2012.

_____. Algumas contribuições do todos pela educação ao plano nacional de educação 2011-2020. São Paulo: Todos pela Educação, 2010. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/fabc1aeb-2d8e-4788-8feb-8afe288c6522.pdf> . Acesso em março de 2012.

RODRIGUES, José. O moderno príncipe industrial: o pensamento da Confederação Nacional da Indústria. Campinas: Autores Associados, 1998.

SCHULTZ, Thedoro Willian. Valor econômico da educação. Rio de Janeir: Zahar, 1967.

SOUZA, Rosa Fátima de. A militarização da infância: expressões do nacionalismo na cultura brasileira. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 20, n. 52, p. 104-121, nov. 2000.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. As 5 metas. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/as-5-metas/> . Acesso em novembro de 2008.

_____. Todos pela educação: 5 anos, 5 metas, 5 bandeiras. São Paulo: _____, 2011. Disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/relatorio_atividade/tpe_5anos_final.pdf . Acesso em 15 de setembro de 2012.

TOMÁZ, Adriane Silva. Fundação Belgo: o empresariado em ação. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

VAGO, Tarcísio Mauro. *Cultura escolar, cultivo de corpos*: Educação Physica e Gymnastica como práticas constitutivas dos corpos de crianças no ensino público primário de Belo Horizonte

(1906-1920). Bragança Paulista: Editora da Universidade São Francisco, 2002

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenções. Educação & Sociedade. Campinas, v. 23, n. 80, p. 97-108, set. 2002.

VILLELA, Milú. Compromisso todos pela educação: um ano de conquistas. 2007. Disponível em: http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod_noticia=9239&cod_canal=35 Acesso em 18 de outubro de 2012.

_____. Hora de pensar na educação. **Folha de São Paulo**, p. 3, 11 de julho de 2006.

UM NOVO PNE: MAIS DO MESMO NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Antônio Lisboa Leitão de Souza¹

Nos últimos quatro anos, a sociedade brasileira tem acompanhado o debate em torno da necessidade de se elaborar, para esta segunda década do milênio, um novo Plano Nacional de Educação – PNE, haja vista ter findado a vigência do último PNE, aprovado ainda no início da década passada para vigir entre 2001-2010 (BRASIL, 2001), no final do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Desde 2009, a agenda político-educacional do país envolveu diferentes entidades e organizações da sociedade civil numa discussão que ultrapassa, na verdade, questões ou dimensões que poderíamos considerar como restritas ao campo educacional escolar, ou seja, estão para além das dimensões pedagógica, organizacional e de funcionamento dos sistemas de ensino. Por ocasião da realização das etapas preparatórias da Conferência Nacional de Educação/CONAE de 2010, também foram debatidas questões políticas, sociais, econômicas, culturais, éticas e filosóficas, inclusive do próprio pacto federativo e do respectivo sistema de colaboração, o que atesta a complexidade e a multidimensionalidade intrínseca à educação pública de uma sociedade que almeja um projeto de nação.

Um ponto convergente no discurso apresentado pelos diferentes segmentos sociais envolvidos – das instâncias governamentais à grande mídia, passando pelas organizações e entidades representativas dos trabalhadores em educação, dos estudantes, e pelas próprias comunidades escolares – diz respeito à

¹ Doutor em Educação pela FE-USP, com estágio na Université Paris 8. Professor Associado da Unidade Acadêmica de Educação da UFCG e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN, atuando na Linha de Pesquisa Política e Práxis da Educação. E-mail: lisboaleitao@uol.com.br

necessidade de urgente melhoria da educação pública existente no país, em seus diferentes níveis, etapas e modalidades, da Educação Básica à Superior. E essa melhoria não se limita aos índices quantitativos de atendimento escolar, mas ao nível do que se convencionou chamar de “qualidade do ensino”, expressão por vezes vaga, nem sempre clara nem na legislação competente nem para muitos setores de nossa sociedade. E o debate ganha mais importância na medida em que tramita, no Congresso Nacional, o projeto de lei que se transformará no novo PNE do país².

Nesse contexto, para falarmos das expectativas e possibilidades que um novo PNE possa representar para a educação brasileira, é imprescindível estabelecermos alguns pressupostos e princípios, no sentido de deixarmos claro qual o lugar de onde falamos, que referencial devemos pautar para concebermos um PNE e, como parte dele, suas metas, suas estratégias, suas justificativas, os recursos necessários para o alcance de seus objetivos, bem como a divisão de responsabilidades em sua implementação, em sua gestão e avaliação (regime de colaboração). Somente assim poderá ter maior consequência o debate posto na agenda político-educacional brasileira, pois teremos mais clareza dos desafios a serem superados, das prioridades a serem estabelecidas, da vigilância militante a ser construída coletivamente sempre em vista da emancipação social, destacadamente dos setores historicamente alijados do acesso à formação educacional escolar, ao saber sistematizado e aos bens culturais socialmente produzidos.

Em primeiro lugar, partimos do pressuposto de que não há justiça social quando há desigualdades no acesso às condições e aos bens culturais socialmente produzidos, dentre eles, a educação escolar em seus diferentes níveis. A luta por uma sociedade mais igualitária pressupõe, pois, a equalização das oportunidades de

² O PL 8.035/2010, que institui o novo PNE, já foi aprovado na Câmara dos Deputados e encontra-se em tramitação no Senado federal como PLC nº 103/2012, devendo retornar à Câmara na hipótese de sofrer alguma alteração no Senado.

acesso e de permanência à educação escolar pública, única esfera capaz de promover e assegurar, pela ação estatal, o acesso de todos aos bancos escolares. Admitindo este pressuposto, precisaríamos alcançar a consciência coletiva de que o princípio norteador do desenvolvimento sócio-educacional deve ser o da **educação pública, gratuita, democrática e de qualidade socialmente referenciada**, concebida como DIREITO de todos os cidadãos e DEVER do Estado, assim como assegura nossa Constituição Federal de 1988 (Art. 6º e 205º), e não como um serviço oferecido à determinada clientela consumidora, seguindo necessidades ou arranjos mercadológicos.

Em segundo lugar, a materialização desse princípio pressupõe uma sociedade efetivamente democrática, que valorize a ampla participação dos setores organizados, respeitando sua autonomia, cuja condição se faz necessária para a definição do que significa 'qualidade' no campo da educação. Ora, a definição e a busca pela qualidade é uma questão de democracia; ela está diretamente imbricada na democracia institucional, donde chegamos a outro princípio balizador de nossa discussão, qual seja: a definição unilateral ou centralizada do significado de 'qualidade' em educação é limitada em seu conteúdo e em sua forma, e não pode ser considerada como uma definição socialmente referenciada. Conforme defendido por Souza (2011), precisamos reafirmar incansavelmente que a definição do conceito de qualidade em educação não pode ser um atributo individual ou unilateral, mas uma construção coletiva e democrática, haja vista a multidimensionalidade do processo, a diversidade dos sujeitos e dos interesses envolvidos. Ser referenciada socialmente significa ter o respaldo na construção consciente, autônoma e participativa da comunidade envolvida, tendo em vista suas demandas, suas necessidades, seus valores e seus referenciais de desenvolvimento humano e social.

Nessa perspectiva, o conceito de qualidade em educação não pode ser absoluto e rígido, no sentido de universalmente válido, aplicável indistintamente a todas as realidades sócio-

educacionais. Isto seria um exemplo de construção impositiva e não democrática. Trata-se, pois, de um conceito que precisa ser relativizado ao contexto, às condições objetivas em que se dá o processo educacional e ao nível de desenvolvimento alcançado por determinada comunidade escolar em relação aos diferentes níveis escolares e suas respectivas dimensões. Por conseguinte, impõe-se que a definição de qualidade em educação não pode, absolutamente, se limitar à dimensão quantitativa, aos resultados estatísticos, os quais têm sido fortemente perseguidos por programas e ações da política educacional hoje vigente, tal como se os índices – o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/IDEB, por exemplo – constituíssem um fim em si mesmo. É preciso buscar a quantidade, não há dúvidas, mas combinada permanentemente com ações que traduzam e impliquem efetiva superação das condições nas quais se realiza o trabalho docente e o processo de ensino-aprendizagem, que também constituem a qualidade.

Em terceiro lugar, é preciso termos sempre em mente que a Constituição Federal de 1988 (Art. 206) assegurou o princípio da democracia, o qual foi reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB nº 9.394, de 1996. A partir desses marcos legais – resultado das disputas e do envolvimento social nas definições políticas do país –, o princípio da democracia deve estar na base do desenvolvimento sócio-institucional e do ensino público brasileiro e, por consequência, na definição/delimitação do conceito de qualidade. Desse modo, caberia a cada localidade avaliar o nível de qualidade da educação escolar pública oferecida, considerando, inclusive, o viés da democracia institucional ali existente. É muito improvável que uma escola gerida de forma não-democrática, não-participativa, sem o envolvimento direto da comunidade na realização dos seus projetos, consiga alcançar os padrões de qualidade necessários à comunidade ou que se reflitam, por exemplo, na melhoria dos próprios índices estatísticos. A busca pela melhoria da educação, ainda que expressa por resultados quantitativos, não é individual, mas coletiva, donde a necessidade

do envolvimento, da participação democrática na construção, na implementação e na avaliação dos projetos escolares.

Ora, não falamos de democracia apenas no plano teórico, como um ideal de vida social. Importa-nos sua efetivação, o que só se dá mediante a efetiva participação social. No âmbito institucional escolar, temos a oportunidade e as condições de desenvolver uma formação democrática, despertar nas crianças e jovens o sentido e as implicações da democracia na vida institucional e social, instigando-lhes o próprio exercício democrático. Todavia, a coerência entre conteúdo e prática democrática exige que a participação não se limite à execução do que fora previamente decidido ou concebido de forma centralizada ou unilateral. Ao contrário, é preciso que ela se efetive desde a etapa da concepção até a avaliação, o que pressupõe autonomia dos sujeitos e da própria instituição na implementação dos seus projetos. Por estas razões, a gestão educacional dever ser democrática e descentralizada, assegurando-se a participação coletiva e autônoma nas instâncias de deliberação, condição para se chegar a uma educação de qualidade.

Outrossim, é incoerência advogar que os processos institucionais escolares sejam democráticos e participativos sem estender essa compreensão às instâncias de elaboração das políticas educacionais. Como mostram vários autores da área, a exemplo de Arretche (2003), Boneti (2007), Cohen & Franco (1993), Dye (2005), Easton (2005) Heidemann & Salm (2009), Minayo; Assis; Souza (2005), Muller & Surel (2002), Souza (2009), dentre outros, a metodologia de elaboração de políticas públicas requer/pressupõe uma avaliação diagnóstica e política acerca das demandas em determinada área social.

Nessa perspectiva, a elaboração e implementação de um novo PNE para a sociedade brasileira – entendido como política pública de Estado, não de governo – exige que se leve em consideração as seguintes dimensões de análise: qual o quadro sócio-educacional escolar existente? O que foi executado na área, o que não foi alcançado e porque não o foi desde a aprovação da Lei

nº 10.172/2001, que instituiu o PNE (decênio 2001-2010)? Quais os obstáculos existentes – materiais, estruturais, organizacionais, políticos e legais/normativos – e que precisam ser superados para efetiva implementação de um novo PNE para o próximo decênio? Que novas metas e estratégias precisam ser estabelecidas e com que prazos? Quais as prioridades democraticamente definidas? Quais as ações devem ser estabelecidas como prioritárias para os níveis, etapas e modalidades de ensino em curto, médio e longo prazos? Quais os recursos materiais e financeiros necessários para a execução das metas e ações? Que responsabilidades devem ser compartilhadas entre as diferentes esferas de governo (e seus respectivos agentes públicos)? Responder a essas questões permite um quadro diagnóstico e a compreensão de totalidade necessária à construção democrática, bem como a clareza sobre as responsabilidades e iniciativas políticas que os diferentes setores governamentais e segmentos sociais envolvidos precisam assumir, de modo a se assegurar o acompanhamento e o controle social sobre a execução do novo PNE como parte da garantia do direito à educação.

Considerando ter expirado a vigência do último PNE, é indispensável que a avaliação diagnóstica parta dele. Assim, é preciso que a sociedade saiba qual avaliação foi feita, por parte do governo federal, quanto a sua implementação ao longo e ao final dessa década; quais foram os limites ou obstáculos do próprio PNE quanto ao alcance de suas metas; se há algo nele que continua atual, válido ou que precisa ser modificado, atualizado; ou ainda, se será necessário um novo processo de construção coletiva e democrática, no sentido de sintonizar o novo PNE com as demandas do contexto social. Não menos importante que a avaliação governamental é a avaliação autônoma e independente, feita pela própria sociedade civil organizada, através das entidades representativas dos segmentos envolvidos, acerca do mesmo processo, das atuais características do campo educacional brasileiro, das prioridades e estratégias que, no seu entender, devem pautar a elaboração de um novo PNE. Isso seria o mínimo a se

esperar de um processo democrático, participativo e de interesse da maioria social, das camadas populares. E o Congresso Nacional não pode ficar alheio nem indiferente a essas dimensões, tampouco focar como prioridade os interesses imediatos da política econômica.

Mesmo que as principais elaborações/conclusões obtidas a partir da CONAE, em 2010, sejam consideradas uma síntese que reflete as principais demandas sociais para a melhoria da educação pública brasileira, tal síntese deveria estar plenamente assegurada em um novo PNE. Os debates mais recentes realizados pelas diferentes entidades que compõem o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, muitas das quais tendo participado ativamente da CONAE/2010, atestam que o Projeto de Lei do novo PNE, elaborado pelo poder Executivo e em tramitação no Congresso Nacional (PL nº 8.035/2010 e PLC nº103/2012), não contempla as deliberações, pelo menos as mais importantes, aprovadas pela referida Conferência.

A construção feita pela sociedade brasileira, de forma democrática e participativa, através de cinco Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) na década de 1990, consolidada no documento intitulado *PNE – proposta da sociedade brasileira*, destacadamente o diagnóstico e as metas nele contidas, também deveria ser considerada neste atual debate, no sentido de ser mais um referencial e se ter mais elementos para a análise. Como não tem sido, cabe questionar se as demandas ali expressas, pautadas em um diagnóstico rigorosa e democraticamente elaborado, com objetivos, prioridades e metas para as diferentes etapas e modalidades do sistema educacional brasileiro estariam superadas. Considerando que houve, no início da década passada, um embate fundamental entre duas propostas de PNE – uma elaborada pela sociedade civil organizada através dos CONEDs, e outra apresentada pelo governo de turno, elaborada nos gabinetes do Ministério da Educação – não seria o caso de se realizar uma análise comparativa entre essas propostas, de forma transparente e participativa, verificar os avanços, conquistas, obstáculos, desafios,

atualidades e superações, de modo a se estabelecer um referencial mais amplo para a construção de um novo PNE para o próximo decênio?

A partir desses elementos preliminares, passemos à consideração de alguns aspectos do atual contexto político-educacional brasileiro e da iniciativa do governo federal, consubstanciada no já citado PL nº 8.035/2010, tendo em vista um novo PNE.

Uma primeira observação diz respeito à situação conjuntural: se a discussão sobre um novo PNE é tão central na atualidade, isso atesta os enormes desafios que persistem na sociedade brasileira no que diz respeito à sua educação pública, à falta de prioridade que tem sido estabelecida pelos sucessivos governos quanto à democratização do saber, da cultura, do acesso a processos de formação humana que sejam capazes de promover a emancipação das camadas populares, particularmente da classe trabalhadora, historicamente alijadas ou mantidas em segundo plano no desenvolvimento econômico-cultural do país. Um exemplo dessa 'secundarização' do campo educacional pelas elites governantes é o fato de o último PNE (2011-2010) ter passado quase despercebido no cenário educacional e de não ter sido adotado efetivamente como referencial político capaz de impulsionar a educação pública brasileira a padrões equivalentes aos de nações republicanas, desenvolvidas e democratizadas.

Não obstante a irrelevância daquele PNE enquanto eixo norteador do desenvolvimento educacional do país, foi possível acompanhar, ao longo da última década, diferentes iniciativas político-governamentais no campo educacional brasileiro, as quais são reveladoras da dinâmica própria do desenvolvimento sócio-econômico. Este, por sua vez, tem exigido permanentes ajustes pedagógicos, normativos e institucionais, no sentido de adequar o atendimento escolar público às demandas do atual estágio do desenvolvimento econômico. Alguns exemplos dessas iniciativas podem ser aqui destacados: as Diretrizes e Parâmetros Curriculares para Educação Básica e Superior (conteúdo); as diferentes Portarias

e Resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) acerca do funcionamento da Educação Básica; os Programas de reestruturação da Educação Superior; as reformas na Educação Profissional e Tecnológica; as propostas de reforma para um 'Ensino Médio Inovador', para a Educação Infantil, além das novas Diretrizes para a Educação do Campo; a implementação de novos parâmetros de organização e avaliação da Pós-Graduação brasileira; a revisão da própria LDB em andamento no CNE, dentre outros.

Essa forma fragmentada e aparentemente difusa sob a qual tem sido conduzida a dinâmica da política educacional brasileira dificulta, por um lado, a compreensão mais ampla e de totalidade acerca das finalidades, objetivos, metas e estratégias que se pretende imprimir à educação nacional. Além disso, torna-se mais difícil a percepção de que esse conjunto de iniciativas está relacionado a um projeto mais amplo de desenvolvimento nacional, percepção imprescindível num contexto de discussão sobre a elaboração de um novo PNE. Assim, a análise conjuntural da política educacional se constitui num desafio a mais para os setores e organizações sociais envolvidas (entidades acadêmicas, sindicais, estudantis, organizações sociais etc.), no sentido de situar e acompanhar, de forma consciente e participativa, as diferentes etapas desse processo. Considerando a distância de muitos dos nossos parlamentares – inclusive os que compõem as Comissões de Educação na Câmara e no Senado – em relação ao próprio campo educacional e suas peculiaridades, o desafio torna-se ainda maior, podendo comprometer substantivamente a elaboração final do texto do PNE que venha a ser aprovado pelo Congresso Nacional, com amplas possibilidades de se repetir o ocorrido com o último e mal-sucedido Plano.

Por outro lado, se na fragmentação supra apontada pode ser encontrada uma linha de coerência e de coesão no interior da política – por exemplo, a clara sintonia com os marcos regulatórios emanados do processo de Bolonha, da Organização Mundial do Comércio-OMC, além da fina e inequívoca racionalidade

gerencial-administrativa no que diz respeito aos processos de avaliação institucional – igualmente podemos antever e questionar, a partir de uma leitura mais atenta, o grau de ineficácia e os limites dessas iniciativas quanto ao seu potencial emancipador. Em outras palavras, podemos dizer ser apenas uma contingência histórica a capacidade dessas iniciativas alavancarem, por si sós, um desenvolvimento educacional público correspondente aos interesses populares, elevando o atendimento escolar a patamares de qualidade socialmente referenciada, com melhores condições de trabalho e de formação humana. O alcance desse patamar dependerá, substantivamente, de fatores político-econômicos, os quais ultrapassam as decisões no campo estritamente educacional e têm-se mostrado preponderantes nas ações governamentais.

Ao analisarmos os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar - PNAD/2010, por exemplo, e destacarmos a situação sócio-educacional em que se encontra a população brasileira, especialmente os estratos de classe que estão à margem do desenvolvimento econômico, podemos identificar mais elementos de um diagnóstico que não pode ser presumido ou subjugado na discussão pública nem na elaboração de um novo PNE. São dados que atestam a persistente desigualdade educacional no país e nos chamam a atenção para a necessidade de avançarmos numa política educacional cujo alcance esteja para além da universalização da matrícula, meta que já deveríamos ter atingido desde, pelo menos, a década de 1960, a partir da aprovação da primeira LDB (Lei nº 4.024/1961), ou mesmo da intensificação de campanhas de alfabetização popular, por educadores e movimentos sociais os mais diversos, nas diferentes regiões do país. Passados 50 anos da histórica *Campanha De Pé no Chão também se aprende a ler*, desenvolvida na cidade do Natal-RN, também em 1961, ainda persistem, no país, índices de escolarização e de alfabetização incompatíveis com as expectativas de desenvolvimento social e humano que seriam alcançados no século XXI.

A título de exemplo, a PNAD/2010 atesta que um em cada cinco brasileiros (20,3% da população) é analfabeto funcional, isto

é, dentre os que têm 15 anos ou mais, 1/5 tem menos de 4 anos de escolarização. No Nordeste, essa taxa ainda se encontra em inacreditáveis 30,8%. Existem 14,1 milhões de analfabetos totais (9,7% da população) no país, sendo que no Nordeste os dados somam 17,7% da população totalmente analfabeta. Em relação ao tempo médio de escolarização, a PNAD/2010 mostra que apenas 1/3 da população estuda 11 anos ou mais, o que significa que 2/3 da população que tem acesso aos bancos escolares não conseguem permanecer neles sequer até o final da Educação Básica. Em média, a população só estuda 7,2 anos de um mínimo de 9 (nove) anos obrigatórios, conforme estabelece a atual LDB, em seu Art. 32, modificado pela Lei nº 11.274/2006, que instituiu o Ensino Fundamental de 9 anos. No Nordeste, o tempo médio de estudo da população é de apenas 6 (seis) anos, ou seja, as crianças permanecem apenas 2/3 do Ensino Fundamental, não chegando a concluir o mínimo estabelecido em Lei.

Quanto à infância, a situação social no país revela-se ainda mais agravada quando analisamos dados da PNAD/2010 relativos ao Trabalho Infantil: há 4,25 milhões de crianças e adolescentes (de 5 a 17 anos de idade) trabalhando nas diferentes regiões brasileiras, o que representa 9,8% da população. Este dado se constitui uma verdadeira afronta à condição humana, além de um desafio à sociedade brasileira em fazer valer o Estatuto da Criança e do Adolescente, vigente há mais de 20 anos (BRASIL, 1990), ao mesmo tempo em que deveria ser prioridade nº 1 da política sócio-educacional dos governos de turno.

Outro elemento estruturante, por isso mesmo impreterível no diagnóstico da situação em que se encontra a educação brasileira, diz respeito aos poucos e minguados recursos públicos destinados ao seu desenvolvimento, o que se revela nos baixos índices percentuais de financiamento destinados à educação e identificados nos Orçamentos Gerais da União ao longo dos anos. Poderíamos fazer um recorte de dez anos para observarmos o que foi efetivamente investido pelo país na área educacional quando da vigência do último PNE. No entanto, consideramos 2010 como o

ano de referência, haja vista o governo brasileiro ter anunciado que a educação fora uma de suas prioridades em seu último mandato. Segundo os dados organizados pela Rede Jubileu Sul/Brasil, através da Auditoria Cidadã da Dívida, a partir de informações disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados sobre o Orçamento Executado da União, o governo brasileiro só investiu o irrisório índice de 2,89% do PIB em educação no ano de 2010. Nos anos anteriores, no período correspondente ao segundo mandato do governo Lula (2007-2010), esse índice foi, respectivamente, de 2,88% (2009), 2,57% (2008) e 2,58% (2007). Ou seja, embora o discurso oficial aponte índices aproximados de 5% do PIB em termos de investimentos em educação na atualidade, podemos afirmar, sem dúvidas, que esse índice não ultrapassa a casa dos 3% do PIB investidos em educação, se tomarmos como referência os dados do Orçamento Executado pela União no último governo.

Ora, caso esse patamar seja mantido pelo atual governo, será impossível mudarmos o quadro em que se encontra a educação no país. Sabemos que o alcance de padrões de qualidade tem seu preço e requer investimentos financeiros sem os quais não há possibilidades de mudanças objetivas. O sucesso dos programas das políticas sociais depende da decisão e determinação de se investir o que se fizer necessário para se alcançar as prioridades e metas estipuladas. Com o PNE não é diferente, e esta talvez tenha sido a principal causa do fracasso do último Plano, cujos vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso inviabilizaram até mesmo os investimentos de 7% do PIB, índice previsto para ser alcançado gradativamente até o final da década (2010).³

³ Faz jus lembrar que FHC fez esses vetos no último ano de seu segundo mandato; e logo que o seu sucessor (presidente Lula) assumiu o governo, em 2003, – portanto, no 3º ano de vigência do PNE –, manteve a decisão de FHC, não revogando absolutamente nenhum dos vetos presidenciais ao PNE, apesar do amplo apoio popular obtido nas urnas e no Congresso Nacional. Queremos ressaltar com isso que a responsabilidade pelos limites orçamentários do último PNE deve ser compartilhada entre os dois governos (FHC e Lula), especialmente este último, que permaneceu oito anos no governo sem alterar os índices relativos ao PIB em termos de investimento em educação.

Mesmo se considerarmos que o discurso oficial de investimento de 5% do PIB em educação corresponde, verdadeiramente, ao percentual praticado no país nos últimos anos, não é possível ver com otimismo a previsão de ampliação para os 7% e 10% do PIB, alcançados, respectivamente, após cinco e dez anos de vigência do PNE, conforme consta no PL 8.035/2010, aprovado na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado (PLC nº 103/2012). E isso por duas razões fundamentais: primeira, mesmo sendo um avanço em relação ao índice hoje praticado, são valores ainda insuficientes para se promover efetivas mudanças no quadro educacional vigente e suas respectivas desigualdades. Já no final dos anos de 1990, quando da realização dos CONEDs e da elaboração do *PNE – Proposta da Sociedade brasileira*, havia consenso entre os diferentes segmentos e entidades envolvidas quanto à necessidade de imediata ampliação dos investimentos públicos em educação pública, elevando-se para o patamar de 10% do PIB os gastos da União com o setor, condição *sine qua non* para superação do quadro sócio-educacional em que o país se encontrava à época. Tal proposição foi derrotada no Congresso Nacional e negociada com o Executivo para permanecer o índice de 7% apenas no final da vigência do PNE (2010), o que a realidade atesta não ter sido absolutamente cumprido. Ao contrário, transcorridos aproximadamente três décadas daquele efervescente contexto social, ainda permanecemos nos mesmos patamares de investimento já praticados no início dos anos 1990, num contexto político e econômico mais desafiador, com uma população maior e sem que a universalização da Educação Básica tenha se efetivado.

Passados os dez anos de vigência do PNE, os índices permanecem os mesmos, apesar das demandas sociais certamente não serem mais as mesmas. Ao contrário, são maiores e mais diversificadas, dadas a ampliação da complexidade social e as necessidades próprias do desenvolvimento econômico, cujo padrão atual pressupõe elevados níveis de investimento em ciência e tecnologia e em formação e qualificação profissional. Por conseguinte, o estágio atual de desenvolvimento requer um sistema

escolar consolidado, bem estruturado, atualizado, amplo o suficiente para atender as expectativas e demandas sociais. No entanto, como mostra o Orçamento Executado pela União em 2010, não ultrapassamos o patamar de 3% do PIB. E se trouxermos as informações veiculadas pela imprensa de que o governo Lula conseguiu bater recordes de arrecadação e de arrocho fiscal no país, elevando o próprio PIB, fica fácil entender como a manutenção do referido patamar de investimento em educação representa, na prática, uma redução relativa ao que tem sido o crescimento da economia nacional. Diante disso, um questionamento se impõe: trata-se de falta de recursos ou de prioridade para a área educacional? A quem interessa esse quadro?

Uma segunda razão do descrédito ou pessimismo em relação à eficácia de um novo PNE limitado orçamentariamente, decorre de um raciocínio matemático simples, recheado de elementos da conjuntura político-econômica internacional de crise do sistema de produção capitalista. Considerando a meta de se alcançar 7% do PIB após cinco anos e 10% ao final da década (2020), e mesmo admitindo-se que atualmente já se investe aproximadamente 5% do PIB, como se propala, isso representaria, grosso modo, o seguinte: teríamos um aumento de 2% do PIB nos investimentos em educação ao longo de cinco anos e mais 3% nos outros cinco anos. Sendo este valor distribuído para a década, teríamos, então, um crescimento escalonado médio de 0,5% ao ano, saindo dos “atuais” 5% em 2011 para 10% em 2020.

Ora, sabemos que as ‘prioridades econômicas’ são ‘maiores’ que as educacionais, de maneira que todo esforço possível será/tem sido feito pela equipe econômica do governo federal no sentido de manter inalterada a racionalidade político-econômica vigente, sobretudo frente ao quadro de crises e ameaças constantes de instabilidade internacional dos sistemas financeiros, afetando diretamente o setor produtivo e as políticas sociais. As disputas cambiais internacionais são o exemplo mais evidente desse quadro instável, de maneira que foi anunciado e contingenciado (expressão mais usada para se falar de corte!), somente em 2011,

pelo governo brasileiro, um percentual linear de 10% do Orçamento Geral da União, atingindo a todos os setores, tendo como justificativa o contexto de crise internacional. Na Educação, cujo percentual é, teoricamente, de 5% do PIB, essa medida representou um corte ou redução proporcional de 0,5% do PIB, o que foi confirmado pelo próprio Ministério, depois da imprensa, que anunciou uma redução de R\$ 5 bilhões no orçamento da Educação para 2011.⁴ Nas Universidades federais, outras medidas de racionalidade econômica foram amplamente decretadas, como o corte de 50% sobre as rubricas de diárias e passagens no mesmo período.

Portanto, considerando o que está previsto no atual PLC nº 103/2012 como meta de ampliação do financiamento da educação para o próximo decênio, nós já começamos a nova década da educação com um retrocesso equivalente ao menos a dois anos em relação ao que deveria ser investido. Para recuperar as perdas provocadas por esse corte, o país precisaria assegurar o acréscimo proporcional no ano seguinte (+ 1% no orçamento de 2012 sobre o de 2011) e contar com a sorte, torcendo para que nenhum 'imprevisto' no cenário internacional deixe a economia ainda mais instável. Além disso, seria necessário dobrar, nos três próximos anos, o índice percentual relativo de 0,5% para 0,7% do PIB no orçamento educacional, de maneira a não comprometer as metas do novo PNE. Nos valores atuais, isso representaria aproximadamente R\$ 5 a 7 bilhões a mais por ano para a educação.

⁴ Este estudo foi feito entre 2010 e 2011, quando foi anunciado pelo governo federal o contingenciamento do Orçamento Anual. No ano seguinte (2012), a mesma lógica político-econômica foi mantida, de modo que os referenciais orçamentários para a educação continuaram sendo os de 2010. Chegado o início de 2013, o novo PNE ainda não foi aprovado definitivamente nem há perspectivas de aprovação no Congresso Nacional neste mesmo ano, haja vista a disputa por mais recursos orçamentários e o debate sobre a destinação de recursos oriundos da exploração de petróleo na camada do pré-sal. Sobre este tema, as disputas de interesses entre os entes federados são ainda mais complexas.

Ora, ao trazermos para a discussão os elementos da conjuntura político-econômica nacional e internacional e o primado até hoje exercido pela equipe econômica em detrimento das áreas sociais, fica difícil nos convenceremos quanto à eficácia e efetividade da proposta oficial. E isso nos coloca diante de uma situação em que, caso seja aprovado em 2013 nos termos como apresentado ao Congresso Nacional, o novo PNE terá grandes possibilidades de ser mais um Plano, com as mesmas probabilidades de sucesso do seu antecedente. Ou estaria sendo esta análise por demais pessimista, devendo ser mais esperançosos e acreditarmos que seria possível o advento de um novo quadro sócio-educacional dentro dos limites político-econômicos estabelecidos? Haveria disposição da equipe econômica para 'autorizar' os ajustes orçamentários e assegurar a observância ao que estaria determinado em Lei? Há mais dúvidas que certezas quanto a isso...

Diante desse cenário, pensar nas reais possibilidades ou na eficácia de um novo PNE nos leva, igualmente, à preocupação o quadro de desmobilização social a esse respeito, o insuficiente envolvimento dos setores organizados quanto ao acompanhamento militante, participativo, interferindo no Congresso Nacional, mas também nas diferentes esferas onde possa ocorrer a discussão político-educacional. Se não houver um amplo e intenso processo de mobilização social em torno dessa agenda, muito provavelmente os setores populares permanecerão com o mesmo atendimento educacional público, vendo suas necessidades serem secundarizadas com as justificativas da ordem econômica vigente.

As dificuldades de rearticulação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e de resgate do *PNE – Proposta da Sociedade Brasileira* como referência para o embate são muito sintomáticas dessa situação de resignação, por um lado, e, por outro, de comprometimento político de determinados setores sociais com as orientações político-governamentais. E a necessidade de mobilização social não se esgotará no Congresso Nacional, considerando que, na sequência, estados e municípios

deverão promover a elaboração e implementação dos seus respectivos Planos. É nessas esferas onde se dá o efetivo atendimento educacional, onde as condições de trabalho docente têm materialidade, onde se disputam propostas pedagógicas de formação humana, onde também se vivenciam as experiências de democratização dos sistemas de ensino a partir de cada sala de aula, de cada unidade escolar.

Por essas razões, impõe-se compreendermos que na continuidade dos processos sociais e políticos são necessárias rupturas com práticas e orientações que, sob o argumento de conservação da ordem, travam o avanço, a promoção da cidadania, a inclusão social e a própria emancipação humana. Uma postura de ação emancipadora, todavia, não condiz com a conformação, com a resignação. Ao contrário, só se promove a ruptura mediante a efetiva participação política dos sujeitos envolvidos nos processos sociais, assegurando-lhes o direito de acesso democrático a padrões de formação humana capazes de suscitar a consciência crítica e a vontade própria de se realizar na coletividade e em plenitude.

Finalmente, é preciso manter viva a compreensão de que um PNE deve expressar as necessidades e demandas da sociedade, não do governo; que os interesses e necessidades de formação humana e profissional não podem ser tratadas de forma subjacente nem subjugadas pelos interesses macro-econômicos e suas respectivas estratégias políticas. A condição humana é valorizada e se manifesta na medida em que colocamos as pessoas em primeiro lugar, e esse referencial ético-político parece ter sido igualmente subjugado pela racionalidade econômica vigente no país há décadas.

Referências

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo de avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*. 2ed. Ijuí: Ijuí Editora, 2007.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 8.035*, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional/Câmara dos Deputados: 2010. Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=490116.

_____. *Lei nº 11.274*, de 06 de fevereiro de 2006. Instituiu o Ensino Fundamental de 9 anos com matrícula a partir dos 6 anos. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm#art3.

_____. *Lei nº 10.172*, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (2001-2010) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm.

_____. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao/.htm.

COHEN, Ernesto; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 11 ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: EdUnB, 2009.

MINAYO, Maria C. S.; ASSIS, Simone G.; SOUZA, Emília R. (Orgs.). *Avaliação por triangulação de métodos*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

REDE JUBILEU SUL/BRASIL. *Auditoria Cidadã da Dívida*. Boletins nº 17 ao 20. Disponíveis em: <http://www.divida-auditoriacidade.org.br/>.

SOUZA, Antônio Lisboa L. de. Qualidade do ensino público e gestão escolar: pressupostos, implicações e perspectivas. In: JUNIOR, Luiz S.; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria S. B. (Orgs.). *Políticas de Gestão e Práticas Educativas – a qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro, 2011.

SOUZA, Lincoln M. *Políticas públicas: introdução às atividades de análise*. Natal: EDUFRN, 2009.

QUESTÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: O PL Nº 8.035/2010

Adriana Almeida Sales de Melo¹

A discussão que vamos propor foi inicialmente apresentada no Seminário intitulado “Novo Plano Nacional de Educação (PNE): debates e tensões”, em atividade da Associação de Docentes e também da Unidade da Educação da Universidade Federal de Campina Grande, em conjunto com o grupo de pesquisa Coletivo de Estudos de Políticas Educacionais (CNPQ/FIOCRUZ), em seu primeiro Seminário Regional-NE, numa época em o Projeto de Lei nº.8.035/2010 estava recebendo suas primeiras emendas e iniciando o processo de primeira relatoria.

1. Criando a agenda da mundialização da educação

Uma primeira questão, que não pretendemos aprofundar, mas tomar como pano de fundo teórico-político para a discussão, seria sobre a função social da educação no capitalismo contemporâneo e a relação com a formulação de uma agenda dos organismos internacionais ligados à defesa dos interesses do capitalismo internacional.

Desde os anos 60, o Banco Mundial (BM) e também o Fundo Monetário Internacional (FMI) – duas das principais agências associadas à Organização das Nações Unidas (ONU) – começaram a intervir nas políticas ligadas ao desenvolvimento dos países, em sua dimensão econômica e especialmente nas suas políticas sociais, de forma mais orgânica, em um movimento que foi sendo construído até o fim do século de “empréstimos, por meio de condicionalidades, para o crescimento” (MELO, 2004); traduzindo os interesses do capitalismo internacional e

¹ Doutora em Educação. Professora da Universidade de Brasília, na área de Política Educacional. Participante do Coletivo de Estudos de Políticas Educacionais (CNPQ/UFJF).

contribuindo para imprimir uma direção político-econômica homogênea às diferentes regiões do planeta.

No caso da América Latina e Caribe, de forma concomitante ao processo de implantação e consolidação do neoliberalismo, as agências internacionais citadas associaram os seus muitos empréstimos e algumas doações às ações planejadas de educação, saúde e segurança públicas – entre outras – articuladas à criação e aperfeiçoamento de todo um arcabouço de diversos sistemas de coleta de informações e controle de demandas e resultados dos seus investimentos.

Com relação à educação, criou-se e desenvolveu-se tanto uma agenda internacional – por regiões – que definiu não só a direção geral das políticas, quanto criou uma interdependência desta agenda com a realização das políticas locais, no sentido de dirigir desde a aplicação dos recursos dos programas locais à criação das normas legais nacionais de seu funcionamento e organização.

A incorporação dessa agenda foi historicamente determinada pelas mudanças nas correlações de forças sociais de cada nação em sua relação com as demais, por exemplo: traçando uma agenda comum para a região denominada pela ONU de “América Latina e Caribe”, um dos programas que deram uma direção mais incisiva para estas políticas de interdependência foi o programa intitulado de “educação para todos”, que teve inúmeras ramificações ao longo dos anos de 1990 e início do século XXI em nossa região.

O programa de “educação para todos” foi lançado na conferência homônima auspiciada pela ONU na Tailândia, em 1991, num encontro que pareceu ser uma grande celebração da diversidade dos povos no planeta, como indicam todas as imagens veiculadas pela mídia eletrônica da ONU, promovendo principalmente o encontro de educadores populares em situações culturais das mais diferentes, dando início à abertura e aceitação pelos vários países e regiões de grandes mudanças em seus sistemas educativos. Além do caráter de congregação planetária, a

Conferência Mundial de Educação para Todos também teve uma característica bem própria da ONU no final do século XX, de apoio incondicional à conquista, ampliação e consolidação dos direitos humanos como obrigação das nações, assim como foram realizadas no encontro discussões sobre a questão ambiental; no entanto, toda a agenda de discussões dirigida pela ONU refletiu de forma cada vez mais objetiva a agenda neoliberal do capitalismo internacional.

O protagonismo nacional, ou o discurso de inovação voltado para a resolução local de problemas locais, reforçou o sentido neoliberal de desobrigação dos governos com alguns daqueles direitos conquistados durante o século XX, transferindo para a sociedade civil algumas destas obrigações e restringindo o sentido de totalidade falsamente pressuposto no “todos” aos problemas centrais específicos de cada nação em particular, de acordo com a antiga teoria muito em voga no período desenvolvimentista das “vocações nacionais”.

No Brasil, a incorporação da agenda da Educação para Todos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) significou na prática uma focalização das políticas para a educação fundamental das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos que estivessem no ensino regular e na faixa etária correta, isto é, se desobrigando paulatinamente da educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, movimento que se refletiu na diminuição do financiamento para estes e outros níveis e dimensões da educação nacional.

Além da focalização restritiva das políticas de “educação para todos”, a instituição na Lei nº.9.394/96 (Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – LDB) do princípio de gestão democrática, incorporando demandas antigas da classe trabalhadora da educação, resultou – por um lado - num processo de centralização de decisões pelo órgão executivo principal, o Ministério de Educação, principalmente nas questões sobre financiamento como destinação e controle de recursos para programas e projetos, avaliação e – por outro lado – também na descentralização da execução das políticas pelos estados,

municípios e “estabelecimentos de ensino” (como nomeados na LDB). Em muitos casos, a implantação da “gestão democrática” terminou por possibilitar, a partir dos anos de 1990 e início do século XXI, espaços de discussão participativa nas escolas – com a criação, por exemplo, dos conselhos escolares, bem como da eleição direta para direção das escolas públicas – apresentando, no entanto, algumas contradições: embora o princípio se coadunasse com as lutas emancipatórias pela gestão participativa democrática da educação, a prática revelou casos de estados e municípios se contrapondo às eleições para direção de escola, bem como a composição de conselhos escolares com membros indicados pela administração das escolas, ou mesmo com a participação “fantasma” de membros da sociedade civil, entre outros problemas; como os relativos à decisão centralizada de aplicação dos recursos diretos que chegam à escola ou à redação não-coletiva dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas.

Outro dos pilares centrais das políticas neoliberais é o da privatização, vista pelo pensamento liberal contemporâneo como consequência “natural” dos processos de desobrigação do Estado com a coisa pública. Em ações que vão desde o financiamento direto a empréstimos, passando pela isenção e perdão de impostos a instituições e a pessoas, o processo de privatização da educação no Brasil vai se aprofundando, de forma concomitante à organização político-social dos empresários de ensino, que participam cada vez mais organicamente tanto da composição dos quadros governamentais do poder executivo, quanto do legislativo e judiciário.

A educação e o conhecimento tratados como mercadoria, o aluno tratado como cliente, as instituições educacionais tratadas como empresas, o professor tratado como trabalhador explorado, desqualificado e alienado em sua profissão, a quebra dos direitos conquistados, são direções que os que defendem as diversas formas de livre iniciativa privada na educação conseguiram incorporar nas diretrizes de nossa política educacional, de forma a justificar o avanço predatório sobre o financiamento público para a educação.

Com relação à educação básica, as empresas privadas do ramo da educação se valem de suas conquistas políticas a partir da própria Constituição Federal de 1988 (NEVES,1994), principalmente a partir do artigo 213, que legalizou a possibilidade de transferência de recursos públicos para instituições privadas de caráter comunitárias, filantrópicas e confessionais.

No nível superior, dois dos grandes programas para apoiar o ensino superior privado são o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Privado (FIES), de 2001, e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), de 2005, que instituem linhas de crédito e bolsas para que estudantes cursem a graduação em instituições privadas, que têm como contrapartida o pagamento de suas dívidas junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), além de outras isenções fiscais e previdenciárias. Além de resolver sérios problemas de inadimplência e vagas ociosas nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, tais programas investem dinheiro público em instituições de ensino privadas, em detrimento das Universidades públicas, que têm como conceito básico a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O crescimento do ensino superior privado e o financiamento com recursos públicos às empresas do ramo educacional atravessa o governo de FHC e adentra o governo Lula assumindo relações bem mais sutis sobre a diferenciação entre o que é financiamento público e o que é financiamento privado, pois novas organizações sociais começam também a interferir, dirigir ou mesmo adotar as políticas educacionais municipais e estaduais, como parceiras das instituições públicas.

A agenda mundial da privatização da educação incorpora tanto uma dimensão técnico-coorporativa das mudanças nas políticas educacionais, com a ampliação dos níveis de controle tanto do conhecimento quanto dos diversos processos organizativos relacionados à educação e aos ambientes educativos, quanto assume plenamente a dimensão ético-política de conformação ao projeto dominante do capitalismo internacional.

Embora, nos países, existam por vezes frágeis escritórios das agências e organismos internacionais, foram criadas a partir dos anos de 1990, a partir de uma forte determinação internacional, várias redes de acordos, agências e programas, dos quais os acordos comerciais ou de políticas educacionais são alguns dos elementos. Situar e descrever os movimentos desta agenda internacional nos países nos mostra apenas um dos elementos da criação hegemônica de uma nova conformação social para o novo século que se inicia.

2. A elaboração do novo Plano Nacional de Educação como ação da Nova Pedagogia da Hegemonia

O processo de construção da lei de número 10.172 de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (BRASIL,2001), mesmo incorporando mensagem de nove vetos da Presidência da República com relação ao montante e porcentagem dos recursos a serem aplicados para realizar as diretrizes e metas, ocorreu tanto na esteira das conquistas populares já consolidadas pelo Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, Gratuita e de Qualidade na Assembleia Nacional Constituinte (NEVES,1994) no texto constitucional, quanto também seguiu as diretrizes da ONU de cumprir a agenda da “educação para todos”, imprimindo elementos de continuidade e estabilidade aos projetos nacionais de educação, elaborando um planejamento que fosse além da dimensão temporal dos governos, como se iniciou no Brasil com os Planos Decenais de Educação.

Numa disputa de projetos contraditórios de sociedade e de educação, o plano do governo foi aprovado, incorporando os rumos das políticas neoliberais da época: consolidando os níveis e dimensões da educação, reforçou a realização restrita da gestão democrática participativa, enfatizando a dimensão de controle e avaliação, bem como mantendo as restrições do programa de “educação para todos” com relação à obrigatoriedade da educação; mantendo também, as brechas para a ampliação da educação privada no Brasil.

A periodicidade decenal proposta pelas agências da ONU para a avaliação e renovação de diversos programas, consolidada na legislação de vários países de nossa região, indicava o ano de 2011 como limite para a reavaliação nacional da execução do PNE de 2001.

De 2003 a 2010 uma coligação de partidos da nascente nova social democracia brasileira, encabeçada pelo presidente Lula da Silva – Partido dos Trabalhadores – e pelo vice-presidente José de Alencar – Partido Liberal – reformou o neoliberalismo no Brasil, aprofundando a dependência econômica, imprimindo novas direções à relação entre sociedade civil e sociedade política, bem como possibilitando e estimulando a participação do capital privado nas diversas políticas sociais.

A incorporação de intelectuais, bem como de sindicalistas e partidos com um longo histórico de ação em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil, muitas vezes serviu como base para a aceitação social das propostas governistas entre as entidades herdeiras do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública citado. De formas variadas a “política da carta branca” ainda se realizou no Brasil dos anos Lula, no sentido da aprovação incondicional das suas diretrizes políticas por diversos setores sociais.

Neste sentido, de fortalecimento da conformação em torno do projeto de sociedade liderado pelo governo, o Ministério da Educação liderou o processo de construção das Conferências Nacionais, envolvendo todos os setores da educação nacional, conclamando também à participação, as empresas privadas da educação.

No final de 2006 foi realizada a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CONFETEC), com etapas estaduais previamente realizadas, com o tema “educação profissional como estratégia para o desenvolvimento e a inclusão social”, discutido a partir dos eixos temáticos:

I – Papel da Educação Profissional e Tecnológica no desenvolvimento nacional e nas políticas de

inclusão social; II- Financiamento: a) Manutenção; e b) Expansão. III - Organização institucional e papel das instâncias de governo e da sociedade civil; IV - Estratégias operacionais de desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica: a) Sistema de gestão; b) Proposta pedagógica; c) Educação a distância; d) Formação e valorização de profissionais. V – A relação da Educação Profissional e Tecnológica com a universalização da Educação Básica – Ensino Médio Integrado (BRASIL, 2006, art.12).

Tendo como propostas para a discussão sobre o financiamento a “profissionalização pública e sustentável”, e tendo sido levantada nos discursos do eixo II a questão da extensa fragmentação de fontes e programas públicos e privados, a CONFETEC teve como propostas aprovadas a necessidade de uma melhor formação, relação com o emprego, a necessidade de melhorar a definição de fontes e parcerias e o reforço à luta pela instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (FUNDEP), que na época estava em tramitação na Câmara (BRASIL, 2007). Acrescento como fato a ser discutido a presença de órgãos da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) na conferência citada, bem como as representações do Sistema “S” qualificadas como instituições públicas.

Em 2008, após etapas municipais e estaduais, foi realizada a Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), com o tema “a construção do sistema articulado nacional de educação”. Pude participar da CONEB como delegada pelo Fórum Nacional de Diretores de Faculdades de Educação (FORUMDIR), pelo Estado de Alagoas, e posso testemunhar que a expectativa de participação, a sensação de protagonismo coletivo e de ter as demandas incorporadas aos rumos das políticas educacionais nacionais de várias delegações estaduais - após uma intensa movimentação das conferências municipais e esforço organizativo local para garantir a

participação dos setores populares - era muito alta. Cada delegação estadual indicada pelas diversas entidades em grandes assembleias locais tinha a expectativa de ter suas propostas consolidadas no documento final, de serem protagonistas de mudanças nas políticas educacionais, numa perspectiva muito parecida com as Conferências Nacionais ocorridas no final do século passado.

O eixo de discussões e propostas III, com o tema “construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação”, teve em seu texto final alguns direcionamentos principais diluídos em várias propostas, sempre apoiadas pela reivindicação principal: o aumento de financiamento federal. Tanto a aprovação de uma melhor definição e controle do custo aluno-qualidade (CAQ), quanto uma melhor definição do regime de colaboração, estavam vinculados diretamente ao aumento do financiamento federal em “7% do PIB (Produto Interno Bruto) até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014” (BRASIL, 2008, p.58).

Como um texto conduzido claramente pelo governo federal, a sua introdução também trouxe uma lista dos sucessos que o governo fez questão de expor como construção e conquista histórica para a educação básica:

Dentre os avanços até aqui obtidos nas políticas educacionais merecem ser destacados: a alteração no ensino obrigatório que, em sintonia com a experiência internacional e com o PNE, passou de oito para nove anos; a arrecadação para repasses da União aos estados e municípios relativos ao salário-educação, que saltou de R\$ 3,7 bilhões em 2002 para 7 bilhões em 2006; as transferências voluntárias, que atingiram um número mais expressivo de municípios, o que permitiu ampliar o acesso a projetos federais voltados para a formação de professores, a reforma e construção de escolas, a aquisição de equipamentos, material pedagógico etc; o investimento mínimo por aluno do ensino fundamental que, ainda na vigência do FUNDEF,

teve reajuste de 26% acima da inflação; a merenda escolar, que teve seu valor reajustado em 70%, após uma década sem reajuste, e foi estendida à creche; o livro didático que, pela primeira vez, foi oferecido aos estudantes do ensino médio; e o incremento de programas de inclusão digital. (BRASIL, 2008, p. 54).

A questão da privatização é citada de forma bastante positiva no documento final da CONEB, expondo a convivência no mesmo sistema educacional de instituições públicas e privadas, com o argumento de que todas elas estariam submetidas às mesmas regras: o mesmo sistema de controle e avaliação, criando os mesmos padrões organizacionais, mesmos parâmetros curriculares, e o CAQ como parâmetro de investimento.

Na conferência de abertura do CONEB o ministro da educação na época, F. Haddad, citou todo o processo das conferências como uma vitória da jovem democracia brasileira, anunciando que, em 2009, como momento preparatório essencial para a CONAE, aconteceria nos mesmos moldes participativos, a Conferência Nacional de Educação Superior, que, no entanto, não aconteceu. O Fórum Nacional de Educação Superior (FNES) substituiu a conferência. Desta vez, a convocação pública se deu pelo site do Conselho Nacional de Educação (CNE), numa chamada que indicava somente a futura realização do Fórum. Enquanto isso, as instituições públicas e privadas já haviam sido convidadas e mandavam seus representantes e contribuições para o evento, sem o conhecimento amplo da sociedade.

À Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) do Brasil, com o apoio da Secretaria de Educação Superior, organizou em Brasília, entre 24 a 26 de maio de 2009, o Fórum Nacional de Educação Superior (FNES). (BRASIL, 2009b, p. 3).

Sem conferências locais, sem preparação nem contribuição dos atores do ensino superior brasileiro, foram disponibilizados *a posteriori* todos os documentos-contribuições e demais informações do FNES no site do MEC/CNE. Em seu documento-referência (24 páginas), a questão da grande diferença de crescimento entre o setor privado e público é exposta, mostrando que em 2006, só 15% da coorte entre 15 e 24 anos estava no ensino superior e, destes, 74,1% estariam matriculados em instituições privadas. O documento ainda nomeava o modelo nacional que privilegia o intenso crescimento das instituições privadas de heterogêneo (em termos de qualidade), distorcido (com relação à demanda pelas áreas de conhecimento) “e incapaz de assegurar maior equilíbrio entre a oferta pública e privada” (BRASIL, 2009a, p.2). O documento ainda colocava como um problema a falta de regulamentação da iniciativa privada estrangeira. Não havia discussão sobre o financiamento. No entanto, em seu documento-síntese (11 páginas), a preocupação com a desigualdade de acesso é enfatizada de forma a minimizar as diferenças de crescimento entre o setor público e privado, sem aprofundar a questão do modelo privatizante anteriormente revelado (BRASIL, 2009b). Também não se discute explicitamente a questão do financiamento.

Em 2010, foi realizada a Conferência Nacional da Educação (CONAE) nos mesmos moldes da CONEB. No período também foram realizados outros eventos de caráter nacional – como a I Conferência de Educação Escolar Indígena (CONEEI), em 2009, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a União dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME) – bem como várias conferências locais, sempre auspiciadas pelo MEC.

No entanto, diferentemente da CONEB, havia um clima de descrença na possibilidade de mudanças, na incorporação de demandas de toda a movimentação social ocorrida nos municípios e estados. Em conferência neste mesmo seminário, Lúcia Neves falou de uma possível “constatação tardia” dos movimentos em

relação à direção de conformação da CONAE às propostas já previamente articuladas do governo. Concordo com a expressão, que indica que há a necessidade de uma investigação maior, no sentido de sabermos se houve realmente um movimento de cooptação dos intelectuais ou lideranças, se houve um prosseguimento da antiga “política da carta branca”, com a aceitação incondicional das propostas, se houve uma manipulação dos textos locais, bem como condução das discussões nas mesas e o quanto houve de resistência das entidades participantes.

O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) declarou publicamente sua posição de não-participação na CONAE, assim como também não estiveram presentes entidades representantes da iniciativa privada. Por motivos contraditórios, tais entidades políticas argumentavam na época que as decisões da Conferência já haviam sido tomadas pelo próprio MEC em outras instâncias.

Uma das questões relevantes no processo de construção da CONAE se relaciona diretamente com o processo posterior de redação pelo governo do Projeto de Lei nº 8.035/2010: o tema da Conferência que foi discutido na etapa das conferências municipais e preparação das conferências estaduais, de acordo com o documento de referência era:

Para garantir uma base comum às Conferências Estaduais e Nacional foi definido como tema central a Construção do Sistema Nacional de Educação. Articulados ao tema central, foram propostos cinco eixos temáticos para nortear as referidas conferências: I. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II. Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III. Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV. Inclusão e Diversidade na Educação Básica; V. Formação e Valorização Profissional (BRASIL, 2010).

No entanto, já na fase conclusiva da etapa das conferências estaduais, foi modificado o tema da CONAE: “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, tendo sido modificados também seus eixos temáticos, sem discussão com a sociedade:

Eixo I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; eixo II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; eixo III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; eixo IV - Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; eixo V - Financiamento da Educação e Controle Social; eixo VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (BRASIL, 2010b).

Até então, discutia-se os termos a serem construídos e melhorados do “regime de colaboração” entre a União, Estados e Municípios preconizado na legislação anterior. No entanto, o que foi consolidada como tema na CONAE foi a expressão “Articulado”, inicialmente proposta para discussão no eixo I.

De forma artificial e autoritária, em decisão tomada pela Comissão Organizadora da Conferência, o tema “O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” apareceu como forma de tentativa de legitimação política, como se o Plano Nacional de Educação (PNE) tivesse como marco de discussão coletiva, democrática, a própria CONAE.

Desde o início do século XXI, já havia uma discussão nacional entre diversas entidades sobre a necessidade de se rediscutir tanto o PNE de 2001 quanto a própria LDB de 1996 em novos termos, para as novas necessidades históricas que se apresentavam. No entanto, ainda se esperava que, após a CONAE, a partir de seus resultados legitimados em assembleia, as discussões sobre o novo PNE e a nova LDB tivessem início.

A partir desta brusca mudança, ferindo a autonomia democrática da própria CONAE, foram levantadas suspeitas, logo parcialmente confirmadas, de que já havia um texto prévio do PNE, uma proposta prévia sendo construída sem a participação social coletiva.

O documento final da CONAE traz diversas referências à construção do PNE, já que o tema foi incorporado na discussão de todos os eixos. Entre outras recomendações, destaco no documento final as seguintes diretrizes quanto ao PNE:

- h) consolidação das bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2014, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB;
- i) definição e efetivação, como parâmetro para o financiamento, de padrão de qualidade, com indicação, entre outros, do custo-aluno qualidade por níveis, etapas e modalidades de educação, em conformidade com as especificidades da formação (BRASIL, 2010b, p. 39).

Recomendações estas que referendam as mesmas propostas da CONEB, mantendo o aumento do percentual da União para 10% até 2014, acrescentando mudanças no conceito de CAQ diferenciado para diversos tipos de população e necessidades. As questões sobre financiamento na CONAE estão quase todas relacionadas com as demais metas de crescimento do sistema. Ainda em 2010 o Poder Executivo apresenta para aprovação na Câmara o Projeto de Lei de nº. 8.035, que trata do Plano Nacional de Educação para o período 2011 a 2020.

3. A questão do financiamento no PL nº. 8.035 de 2010 e os novos movimentos de privatização da educação

O texto, composto de 12 artigos, 20 metas “multidimensionais” e suas estratégias correspondentes, foi gestado pelo próprio MEC; assim como dito em diversos seminários e também na mídia, o MEC teria a intenção de apresentar um projeto objetivo e enxuto, de forma que coubesse “num banner”, isto é, pudesse ser mostrado de uma forma sucinta e apresentado rapidamente em diversos meios. Como não houve uma discussão prévia do texto com a sociedade, tanto as entidades herdeiras do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública dos anos de 1980 quanto partidos, sindicatos e também entidades ligadas à educação privada, apresentaram sistematicamente emendas ao projeto, tanto que em abril do ano seguinte o projeto já contava com 3364 emendas. Todo o processo está relatado no site da Câmara. No entanto, consideramos que todas as metas e estratégias são polêmicas, além do quê, todas as metas também têm relação com as questões de financiamento.

Apesar de toda a movimentação das Conferências Nacionais convocadas pelo MEC e legitimadas pela participação de delegados de diversas entidades, principalmente das redes públicas de ensino, muitos princípios aprovados na CONAE não estão presentes no PL 8.035/2010, como: a construção do custo aluno-qualidade diferenciado para cada nível e dimensão do ensino; a discussão da educação superior pública no processo do desenvolvimento nacional; a regulamentação do setor privado; a aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino; a ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB de forma a atingir no mínimo 10% do PIB até 2014.

O PL 8.035/2010 se parece mais com uma peça de planejamento administrativo, traçando linhas gerais de ação, a ser apresentado à sociedade rapidamente, antes do próximo movimento eleitoral, do que um documento que teria a obrigação de refletir

todo o processo de construção das conferências nacionais realizadas.

Na perspectiva da nova-social-democracia, representando os interesses do capitalismo internacional, o planejamento educacional é instrumento para colocar os países nos trilhos do “desenvolvimento sustentável”; no caso do Brasil, ainda desenvolvimento dependente, ainda país periférico, caminho seguido também pelo projeto de PNE em questão.

Nessa perspectiva, afirmamos que o PL 8.035/2010 tem como objetivos gerais: uma maior racionalização e controle e um melhor gerenciamento técnico e financeiro, assim como dos processos educativos; a regulação do regime de colaboração e um estímulo direto aos movimentos de privatização da educação, a universalização da educação básica e a construção de novos patamares para o ensino técnico profissionalizante. Ter a construção do Sistema Nacional de Educação como tema tanto inclui a iniciativa privada como torna inadiável a discussão sobre as responsabilidades financeiras entre os entes federados com a educação, trazendo à tona a perene discussão entre centralização e descentralização das políticas educacionais.

O que gostaríamos de enfatizar é que, no documento, as metas de atendimento público encobrem as possibilidades do financiamento direto à educação privada. Universalização, como apresentada no PL, não cria necessariamente vagas nas instituições públicas; como já vimos acontecer com o intenso movimento de ampliação de vagas e concomitante privatização da educação superior.

Há uma indefinição proposital entre o que é de responsabilidade pública e até onde a iniciativa privada pode trabalhar junto à educação pública, com financiamento público; parece não haver esses limites no texto jurídico em questão. Quando se fala em ampliar a educação infantil, ou tornar obrigatória a educação básica como um todo, há claras indicações de que a iniciativa privada pode assumir as responsabilidades, utilizando os financiamentos públicos. Onde não há explicitamente

o termo “público” ou “privado”, há uma possibilidade implícita de uso privado de recursos públicos para cumprir um serviço público, que seria a educação.

Onde a população vê ganhos políticos e sociais com a universalização da educação, a iniciativa privada vê um amplo espectro lucrativo do mercado, além da questão da formação/conformação ético-política.

Tratando especificamente da meta 20, “ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país”, podemos acrescentar que não há um consenso entre o CAQ no Brasil, tornando tal porcentagem do PIB o centro de uma discussão política entre MEC e sindicatos de trabalhadores da educação, entre outras entidades, sobre o montante de recursos necessários para atingir os níveis de universalização propostos. A questão da avaliação das metas somente no quarto ano de vigência do PNE também é uma questão polêmica, além de não se considerar a necessidade de formulação de um CAQ do ensino superior, centrando as estratégias na educação básica.

Em algumas estratégias a palavra “pública” é utilizada, em outras, não: 20.3) Destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino. Quando o recurso ou isenção de tributos é relativo ao investimento por parte de instituições privadas, qual seria o mecanismo de controle social? Os mesmos para os recursos públicos investidos em instituições públicas? Estas questões teriam que estar definidas no novo PNE, pois os acordos já estão sendo realizados e os recursos públicos já estão sendo utilizados por outros diversos meios.

Tanto para o setor público quanto para o setor privado, muitos acordos são realizados por meio de editais e contratos, trazendo cada vez mais os mesmos requisitos para concorrência, isto é, Estados e Municípios e mesmo IES públicas concorrem por recursos públicos nos mesmos editais que as empresas privadas.

Um dos exemplos de financiamento via dívida pública, indistintamente oferecido como editais para concorrência pública

ou privada é o “Protocolo de atuação conjunta nº. 01/2009 que entre si celebram o Ministério da Educação/MEC e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social”. Este protocolo teria a duração de 60 meses para uso e destinação de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). Tinha como principal objetivo a recuperação e ampliação de um programa anterior denominado de “Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior”, focando a melhoria da qualidade da educação superior e sua adequação às políticas do MEC como “as que dizem respeito às ações inclusivas; à interiorização da oferta de cursos superiores; à oferta de cursos a distância”. Os beneficiários seriam “Instituições de Educação Superior (IES) Públicas e Privadas, com ou sem fins lucrativos, inclusive beneficentes de assistência social”, sendo que para as privadas exigia-se adesão ao PROUNI e FIES, além de adequação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O Programa financia desde obras civis a máquinas e equipamentos, biblioteca, formação e capacitação e programas de melhoria da gestão.

Na educação, a privatização liberal se realiza de formas diversas, em várias dimensões. Nosso senso comum associa educação privada àquela em que o cliente paga um preço por um serviço; nossa história educacional nos leva a associar “educação privada” a “mensalidade escolar”; no entanto o processo vai muito além desta característica, pois o estado investe na educação privada por meio de incentivos financeiros (calcados na dívida pública) e diminuição de impostos e tributos para as empresas privadas, em todos os níveis e dimensões da educação nacional.

A diretriz de “dinheiro público para a educação pública”, pela qual lutou o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, Gratuita e de Qualidade na Assembleia Constituinte e que foi consolidada no documento final da CONAE, não compõe o PL 8.035/2010.

No Brasil de hoje, fica cada vez mais claro que financiamento público não se trata de simples transferências de

recursos públicos para instituições públicas. Cumprindo a agenda de realização dos interesses do capitalismo internacional, a agenda da nova pedagogia da hegemonia, o programa de “educação para todos” lançado pela ONU no início dos anos de 1990, vai se modificando no Brasil do século XXI, expressando cada vez mais claramente as novas relações entre sociedade civil e sociedade política no Brasil, a ponto da proposta do governo de Plano Nacional de Educação incorporar diretamente os interesses do movimento de privatização da educação daquela agenda, em suas várias dimensões.

4. Referências

BRASIL. Conferência Nacional de Educação, 2010. **Documento Referência**. Brasília, 2010a.

_____. Conferência Nacional da Educação 2010. **Documento final**. Brasília, 2010b.

_____. **Projeto de Lei de n.8.035/2010**. Brasília, 2010c.

_____. Fórum Nacional da Educação Superior, 2009. **Documento Referência**. Brasília, 2009a.

_____. Fórum Nacional da Educação Superior, 2009. **Documento Síntese**. Brasília, 2009b.

_____. Conferência Nacional de Educação Básica, 2008. **Documento Final**. Brasília, 2008.

_____. Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, 2007. **Anais e deliberações**. Brasília, 2007.

_____. Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, 2007. **Regimento**. Brasília, 2006.

_____. **Lei no. 11.096 de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidade beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005.

_____. **Lei nº. 10.172 de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação superior no governo Lula: uma loteria?** [mimeo]. Rio de Janeiro, 2012.

MELO, Adriana Almeida Sales de. A gestão democrática nas escolas como prática de consenso. Avanços e contradições na educação brasileira hoje, no século XXI. **Cadernos 9**, v.1, p.1-13, São Paulo, 2009.

NEVES, Lúcia M. Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia.** Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia M. Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje.** São Paulo: Cortez, 1994.

O TRABALHO DOCENTE NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) 2011-2020: UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA

Melânia Mendonça Rodrigues¹

A análise de documentos – como o PNE – de política educacional, ancorada em uma perspectiva crítica e buscando apreender os condicionantes e os objetivos reais implícitos na “letra da lei”, implica a compreensão, pelo analista, de que

[...] não basta ater-se à letra da lei; é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas; é necessário ler nas entrelinhas (SAVIANI, 1989, p. 134)

Assim compreendendo, consideramos, como um requisito necessário à abordagem da temática objeto deste capítulo, uma prévia contextualização histórica do Projeto de Lei de PNE ora em pauta², como também, do trabalho docente nas redes públicas de educação básica, visto ser esse o segmento da categoria do magistério ao qual o citado Projeto mais se volta.

Em se tratando do Projeto de Lei, tal requisito encontra-se plenamente contemplado no texto de Neves (2013), constante da presente publicação, no qual a autora procede a uma análise comparativa dos processos de construção dos projetos do PNE/2001 e do PNE/2011, esquadrinhando as relações de força em embate e concluindo por afirmar que, à diferença do anterior, o atual processo expressa o consenso forjado pelo governo federal,

¹ Doutora em Educação. Professora Associada da Unidade Acadêmica de Educação da Universidade Federal de Campina Grande – PB. Participante do Coletivo de Estudos de Políticas Educacionais (CNPQ/UFJF).

² Durante a tramitação na Câmara Federal, PL n° 8.035/2010; no Senado Federal, Projeto de Lei da Câmara n° 103/2012.

visando à ratificação do projeto político oficial, pautado no ideário do neoliberalismo da Terceira Via. Podemos, portanto, considerar o PNE/2011 como uma continuidade e aprofundamento da política educacional implementada desde as reformas da segunda metade dos anos de 1990.

Incorporando essa compreensão acerca do “espírito” do projeto de lei, direcionamos nosso foco, mais especificamente, às disposições do PLC nº 103/2012 concernentes à valorização dos professores da educação básica. Consonante com a orientação teórico-metodológica enunciada ao início do texto, articularemos as observações específicas à retrospectiva histórica acerca da organização dessa categoria profissional e às condições materiais do trabalho docente nas redes públicas da educação básica.

“UM PASSO EM FRENTE, DOIS PASSOS ATRÁS”³

Forjados nas contradições sociais engendradas pelo caráter profundamente excludente do modelo econômico implementado, no Brasil, pela ditadura civil-militar instaurada em 1964, e expressão do fortalecimento da sociedade civil, novos sujeitos políticos coletivos confrontam-se, a partir do final dos anos de 1970, com o regime ditatorial, em defesa da restauração do Estado democrático de direito (ALMEIDA, 1997).

No campo educacional, associações acadêmico-científicas e entidades representativas de professores⁴ e estudantes – que então se organizam ou se reconstróem – constituem esses novos sujeitos coletivos, cuja atuação afirma, como questões primeiras da política educacional, a constituição de um sistema nacional de educação e a garantia da “educação pública e gratuita, como direito público e

³ Título de um texto escrito por Lênin, em 1904.

⁴ Em relação aos professores da educação básica, Monlevade (2001) registra, a partir de 1978, a “onda de mobilizações e greves lideradas por Associações de Professores Públicos e ‘oposições sindicais’, que tentaram inclusive articular uma nova entidade nacional, a UNATE – União Nacional dos Trabalhadores em Educação” (p. 62, aspas no original).

subjetivo e dever do Estado” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 47). Mais especificamente, conforme destacam as autoras citadas, o projeto educacional defendido por essas entidades congrega cinco lineamentos, um dos quais diz respeito aos profissionais da educação, compreendendo aspectos relativos à formação e à profissão, como plano de carreira nacional e piso salarial unificado.

Já na década de 1990, os profissionais da educação básica, integrados à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), passam e empreender lutas direcionadas por quatro eixos centrais: (re)valorização salarial, profissionalização, sindicalização maciça e unificação (MONLEVADE, 2001).

Ao lado da sua relevância no campo mais amplo da política, na luta pela democratização do Estado e da educação, esse movimento dos professores assume um papel emblemático na história da educação brasileira, ao expressar uma ruptura com os modelos materno-vocacionais do magistério, hegemônicos no ideário pedagógico nacional. Atuação assim intensa permite afirmar que

[...] os anos 80 refletiram um momento de politização da discussão acerca do trabalho docente, ao incorporar a necessidade de se repensar as formas de organização e gestão da escola pública. Sobretudo, o debate da época demonstrou que a escola é local de trabalho e, por isso mesmo, reflete contradições, seja na sua racionalidade, que muitas vezes pode contrariar os interesses envolvidos, seja nas condições de trabalho que dispõe (OLIVEIRA *et al.*, sd., p.5).

Tal mobilização dos trabalhadores da educação, conforme entendemos, concorreu para que fosse consignado, no artigo 206, inciso V, da Constituição Federal, o princípio da valorização dos profissionais do ensino, especificado como a garantia, “na forma da lei, [de] plano de carreira para o magistério público, com piso

salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União” (BRASIL, 1988).

Esse processo, no entanto, experimentaria um forte revés com a reordenação neoliberal da educação, procedida pelas reformas instauradas a partir da segunda metade da década de 1990, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Alegando uma pretensa integração do país ao sistema econômico mundializado, e cumprindo as diretrizes do Consenso de Washington, esse presidente encaminha a reforma neoliberal do Estado, em que, sob os imperativos maiores da estabilização monetária e do ajuste estrutural, são adotadas medidas de abertura do mercado de bens e serviços ao capital internacional; de desregulamentação; de privatização, e de redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais (PAULO NETTO, 2000).

Essa contrarreforma do Estado, decorrência e sustentáculo político do padrão de acumulação toyotista – dominante no estágio acumulação flexível do modo de produção capitalista – guarda consonância com traços gerais daquele padrão, quais sejam: produção voltada à demanda do consumo; heterogeneidade e diversidade na produção; trabalho operário em equipe e flexibilidade nas funções, visando à intensificação da exploração sobre a força de trabalho; melhor aproveitamento do tempo, estoque mínimo e terceirização de parte da produção (ANTUNES, 2002).

Conforme já destacado em vasta literatura, esse novo padrão repercute, danosamente, no mundo do trabalho, instaurando

[...] formas diferenciadas e cada vez mais violentas de alienação ou superexploração do conjunto da classe trabalhadora. As políticas neoliberais de desregulamentação, flexibilização do trabalho e destruição da esfera pública materializam, de forma conjugada, a exarcebação da face destrutiva

do capital. A destruição mais visível é a do conjunto dos direitos sociais e subjetivos duramente conquistados pela classe trabalhadora e a instauração de uma insuportável e desintegradora provisoriedade e insegurança (FRIGOTTO, 2001, p. 32).

Idêntico entendimento é manifesto por Ricardo Antunes (2002), para quem os processos de desregulamentação – ou flexibilização – dos direitos sociais, historicamente conquistados pelos trabalhadores, cumprem o papel de “dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se a sua nova fase” (ANTUNES, 2002, p.24). Um outro traço marcante da desregulamentação diz respeito à tendência à subproletarização do trabalho, caracterizada pelas modalidades de trabalho precarizado: parcial, temporário, subcontratado, terceirizado, dentre tantas. Recorrendo a Alain Bihl (1991), Antunes conclui que

[...] essas diversas categorias de trabalhadores têm em comum a precariedade do emprego e da remuneração; a desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais vigentes ou acordadas e a conseqüente regressão dos direitos sociais, bem como a ausência de proteção e expressão sindicais, configurando uma tendência à individualização extrema da relação salarial (ANTUNES, 2002, p. 52).

Ainda configurando o trabalho sob o toyotismo, o autor ora referenciado destaca a “chamada ‘polivalência’” do trabalhador, caracterizada pela “capacidade do trabalhador em operar com várias máquinas, combinando ‘várias tarefas simples’”. Dessa forma, criam-se os “trabalhadores multifuncionais”, conforme denominação de Coriat (1992), referida pelo autor (ANTUNES, 2002, p.34, destaques do original).

Também pautadas nos parâmetros do modelo de acumulação flexível e elemento integrante do processo de

reconfiguração do Estado, as reformas da educação – instauradas a partir da segunda metade da década de 1990 – transplantam, para o setor, estratégias basilares do Estado mínimo, como a lógica mercantil e a gestão de qualidade total, vigentes nas esferas da produção e circulação das mercadorias.

Tais reformas, de que a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9394/1996 – constitui o passo inicial, compreendem uma articulada ação do Governo Federal – secundado por Estados e municípios – nos campos da legislação, do planejamento e das ações, expressas em programas específicos.

Desse modo, a LDB minimalista (SAVIANI, 1997) constitui-se como um prenúncio, ainda que tímido, da reconfiguração neoliberal da educação brasileira, porquanto resulta da estratégia – similar à adotada quando da discussão da primeira LDB, Lei nº 4024/1961 – de mesclar dispositivos constantes dos projetos em disputa⁵, pautados em lógicas antagônicas. Nessa direção, o Poder Executivo federal

[...] adotou a velha prática de fazer valer seu projeto de educação, dispensando a velha forma de imposição de um documento elaborado em gabinete. Aplicou uma nova maneira de ir esvaziando o projeto que inicialmente expressava a vontade coletiva, ao mesmo tempo em que foi nele introduzindo algumas alterações. Dessa maneira, impôs o seu projeto através de duas técnicas fundamentais: a da sobreposição de seu texto ao texto do projeto coletivo e a da criação de lacunas a serem preenchidas com reformas setorizadas (SILVA, 1998, p. 28).

⁵ Respectivamente, o projeto de cunho progressista, construído com a participação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, do qual decorre o substitutivo Jorge Hage, aprovado na Câmara dos Deputados, e o projeto neoliberal, elaborado pelo senador Darcy Ribeiro, apresentado ao Senado.

À valorização dos profissionais da educação constitui exemplo do observado por Silva, por um lado, a LDB sancionada mantém o princípio constitucional da valorização do profissional da educação escolar, também constante do projeto progressista. E, por outro, restringe significativamente, as garantias a serem conferidas ao magistério público, pelos sistemas de ensino, como pode ser constatado no confronto dos artigos referentes à matéria, apresentado a seguir.

Projeto progressista (substitutivo Jorge Hage)	LDB sancionada (Lei nº 9.394/96)
<p>Art. 100. Os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios promoverão a valorização dos profissionais da educação, garantindo-lhes condições dignas e remuneração adequada às suas responsabilidades profissionais e níveis de formação, e aos do magistério público, na forma dos artigos 39 e 206, V da Constituição, planos de carreira que assegurem:</p> <p>I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;</p> <p>II – piso salarial profissional, nacionalmente unificado, fixado em lei federal, com reajuste periódico que preserve seu poder aquisitivo;</p> <p>III – regime jurídico único;</p> <p>IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;</p>	<p>Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:</p> <p>I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;</p> <p>II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;</p> <p>III - piso salarial profissional;</p> <p>IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;</p> <p>V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;</p> <p>VI - condições adequadas de trabalho (BRASL, 1996a, s.p.)</p>

V – progressão salarial por tempo de serviço;

VI – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

VII – liberação de tempo, para estudo, durante a jornada normal, no local de trabalho, inclusive em programas de educação a distância ou programas itinerantes de reciclagem, aprovados pelo sistema de ensino respectivo;

VIII – aposentadoria com proventos integrais, não inferiores ao valor da última remuneração recebida em atividade, assegurada a sua revisão, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição;

IX – qualificação dos professores leigos, em cursos regulares;

X – adicional de pelo menos 30% para a aula noturna ou redução da carga horária regular noturna, sem prejuízo salarial;

XI – adicional de remuneração para os que trabalhem em regiões de difícil acesso ou na periferia dos grandes centros urbanos e ainda para os que lecionem nas 4 primeiras séries do ensino fundamental;

XII – transporte gratuito para os que trabalhem na zona rural;

XIII – férias anuais de 45 dias;

XIV – regime de trabalho preferencial de 40 horas semanais, com, no máximo, 50% do tempo em regência de classe e o restante

em trabalho extraclasse, com incentivo para a dedicação exclusiva, e admitido, ainda, como mínimo, o regime de 20 horas (ANDE, 1990, p. 54-55).

A obrigatoriedade da elaboração, por Estados, Municípios e Distrito Federal, de Planos de Carreira e Remuneração do Magistério consta, ainda, da Lei nº 9.424/1996, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na qual é estabelecido o prazo de seis meses, após a entrada em vigor da Lei, para o cumprimento dessa exigência (BRASIL, 1996b). Tal prazo, no entanto, foi suspenso por decisão judicial, fragilizando, significativamente, o caráter imperativo da norma legal e sua efetividade.

Desse modo, no tocante à propalada valorização do magistério, o FUNDEF, objetivamente, implicou certo incremento na remuneração dos docentes do ensino fundamental, majoritariamente, nas redes municipais em que os salários dos professores situavam-se abaixo do salário-mínimo. Acerca desse pretense impacto positivo do Fundo, compartilhamos da pertinente análise realizada por Lisete Arelaro, a seguir transcrita.

Um sexto aspecto do FUNDEF, parte componente de seu nome, e razão de negociação positiva com os sindicatos, diz respeito à melhoria das condições de trabalho e aumento salarial dos professores, já que 60% dos recursos do mesmo, seriam destinados ao pagamento de salários e para a redução da indignidade salarial vigente do magistério. Na pesquisa sobre avaliação da implantação do FUNDEF, realizada em doze Estados, constatou-se que nos municípios em que os Prefeitos não pagavam sequer o salário mínimo, ou pagavam meio salário mínimo aos professores,

os chamados “escravos da educação”, em termos salariais, obtiveram, efetivamente, a correção dessa injustiça. Os Prefeitos passaram, a partir de 1999, a pagar o salário mínimo. Mas *para isso, não era necessário o FUNDEF, bastava o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, que proíbe qualquer trabalhador de ganhar menos que um salário mínimo por jornada de trabalho* (ARELARO, 2007, p. 12, aspas do original e itálico desta citação).

Mais além da reconfiguração jurídico-normativa da educação brasileira, a reforma da educação iniciada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso compreende a mudança do papel assumido pelo Ministério da Educação⁶, consubstanciando o modelo de uma pretensa descentralização em que, pela concentração das decisões político-estratégicas, esse Ministério intensifica o controle sobre as instâncias subnacionais – Estados e municípios – e sobre o trabalho dos professores, mediante um leque de ações, dentre as quais: a criação e implementação do sistema nacional de avaliação; o estabelecimento de parâmetros e conteúdos básicos de um Currículo Nacional; o desenvolvimento de “estratégias de formação de professores centralizadas nacionalmente e que permitam a atualização dos docentes segundo o plano curricular estabelecido na [...] reforma” (GENTILI, 1996, p. 27); a avaliação e a provisão dos livros didáticos; e o apoio a programas de gerenciamento escolar⁷.

⁶ Já claramente explicitado no *Planejamento político-estratégico 1995/1998*, elaborado no início do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, segundo o qual, o MEC “deve deixar de ser um órgão de execução direta, [para assumir] a função de formulador e articulador de políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 4). Desempenhando esse novo papel, o governo central desconcentra as tarefas gerenciais-operacionais e concentra as decisões político-estratégicas.

⁷ Embora já bastante enfatizado na literatura da área, entende-se necessário frisar que as medidas citadas – assim como toda a atual reforma educacional brasileira – pautam-se nas diretrizes estabelecidas, para a América Latina, por organismos

Sob a égide desse novo ordenamento ideológico e institucional, instaura-se um processo com dupla dimensão, no que concerne ao trabalho docente: de um lado, o esvaziamento da dimensão ético-político do movimento organizado dos trabalhadores da educação e a desarticulação dos mecanismos unificados de negociação com seus sindicatos ou organizações representativas (dinâmica que tende a questionar a própria necessidade das entidades sindicais); de outro, a precarização do trabalho docente, a flexibilização das formas de contratação e das retribuições salariais dos docentes, nos diversos níveis e redes de ensino.

Como consequência desse processo, e em concomitância com o movimento mais amplo de refluxo da organização popular, observado a partir do início dos anos 2000, as entidades representativas dos trabalhadores da educação perdem força organizativa, alcançando relativa – e transitória – mobilização apenas no âmbito das reivindicações econômico-corporativas. Nessa conjuntura propícia, recrudescem ou surgem novos elementos característicos da precarização do trabalho docente, dentre os quais se destacam:

- a flexibilização das relações trabalhistas, pela adoção de formas variadas de prestação de serviços em caráter temporário;
- a intensificação do trabalho, decorrente do aumento de alunos e de funções atribuídas ao professor;
- a transmutação da profissionalização na vaga categoria da valorização, cujos elementos constitutivos carecem de precisão;
- a incorporação da lógica da empregabilidade e da polivalência, do que decorre a imputação, aos próprios trabalhadores da educação, da responsabilidade por seu sucesso profissional,

internacionais como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe – PROMEDLAC e o Banco Mundial.

apontado como decorrência de um ininterrupto processo de (re)qualificação profissional.

Variados são os reflexos, nos professores, dessa reconfiguração neoliberal das condições e relações em que se efetiva o trabalho docente. De pronto, a busca pela contínua (re)qualificação profissional desvirtua a noção da formação continuada, constituindo-se na procura da certificação rápida e – via de regra – de questionável consistência acadêmico-científica. Não por coincidência, a responsabilização individual dos professores por sua requalificação profissional, aliada à lógica de mercado, faz com que proliferem cursos de formação de curta duração, ministrados em instituições de ensino superior não-universitárias ou, até mesmo, universitárias, voltados, precipuamente, à finalidade de proporcionar “um aumento considerável de receita” a essas instituições (LÜDKE; BOING, 2004, p. 1170).

Outra manifestação bastante nítida dessa nova configuração do trabalho docente, constatada em pesquisas acadêmicas, diz respeito aos prejuízos à saúde mental do professor, decorrentes do processo de intensificação do trabalho, caracterizado pela sobrecarga de funções assumidas pelos professores, extrapolando o prescrito para sua atividade.

Na realidade, o professor provoca uma intensificação do seu trabalho para responder a uma demanda externa, que não é proveniente de uma fonte identificável, como o estereótipo do gerente taylorizado, mas são de origens difusas. Muitas das demandas apresentadas ao professor não podem ser resolvidas por ele, que não detém meios nem condições de trabalho para tal, e daí advém o lado perverso da auto-intensificação, que causa sofrimento, insatisfação, doença, frustração e fadiga (OLIVEIRA *et al.*, sd., p.10).

Contraditoriamente, tal sobrecarga de trabalho ocorre articulada a maior precarização de suas condições de trabalho, incluindo salários, aspecto em que se observa, ademais, uma grande disparidade entre as regiões do país (LÜDKE; BOING, 2004). A perda do poder aquisitivo, fruto da deterioração salarial, determina restrições no acesso a bens culturais, como a aquisição de livros e a frequência a museus, teatros, cinemas, dentre outros. Referindo-se aos relatos colhidos em suas pesquisas, Isabel Lelis (2001) afirma que “o sentimento manifestado é o da perda gradativa do gosto pela leitura, das restrições vividas em termos do acesso a bens culturais com desdobramento sobre o estilo de vida e o trabalho [das] profissionais” (LELIS, 2001, p.43).

Assim, os professores, que se encontram em um crescente processo de desvalorização e pauperização, assumem, cada vez mais, a função de empregados, voltados ao cumprimento de determinações superiores, “às vezes com o mínimo de esforço ou com um comportamento rotineiro” (BARRIGA; ESPINOSA, sd, p. 2). Para a maioria dos docentes, como já bastante presente na literatura da área, o trabalho torna-se, pois, uma atividade penosa, causadora de sofrimento físico e mental, a que se submetem apenas pelo imperativo da sobrevivência.

Tal configuração do trabalho docente motiva o fenômeno do desencanto profissional, também já bastante estudado, que se manifesta, seja na disposição de abandono da profissão, caso lhes fosse possibilitada outra fonte de renda, seja na resignação de permanecer no magistério até o momento da aposentadoria, ansiosamente almejada e, em última análise, a expectativa que ainda mantêm relativamente à profissão. Ou seja, o trabalho docente assume as características do trabalho alienado, que, tal como o descreve Marx, consiste em

(...) ser o trabalho externo ao trabalhador, não fazer parte de sua natureza, e por conseguinte, ele não se realizar em seu trabalho, mas negar a si mesmo, ter um sentimento de sofrimento em vez de bem-estar, não desenvolver livremente suas energias mentais

e físicas mas ficar fisicamente exausto e mentalmente deprimido. O trabalhador, portanto, só se sente à vontade em seu tempo de folga, enquanto no trabalho se sente contrafeito. Seu trabalho não é voluntário, porém imposto, é *trabalho forçado*. Ele não é a satisfação de uma necessidade, mas apenas um meio para satisfazer outras necessidades. Seu caráter alienado é claramente atestado pelo fato, de logo que não haja compulsão física ou outra qualquer, ser evitado como uma praga. O trabalho exteriorizado, trabalho em que o homem se aliena a si mesmo, é um trabalho de sacrifício próprio, de mortificação. (MARX, s.d., p. 6, *italico do original*).

Decorrentes das políticas educacionais implementadas pelos diversos entes federados, a partir da segunda metade dos anos 1990, tais são as condições materiais de desempenho do trabalho docente, no início dos anos 2000. E esse, o cenário em que se inscreve o Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010, tratado a seguir.

SOB A ÉGIDE DO PNE 2001-2010: DA VALORIZAÇÃO PROCLAMADA À RESPONSABILIZAÇÃO EFETIVADA

Epílogo do já referido embate de projetos societários e educacionais, e instituído por intermédio da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, o PNE 2001-2010, “considerando que os recursos financeiros são limitados” (BRASIL, 2001, p. 49), elege, como uma das suas cinco prioridades, a valorização dos profissionais da educação, da qual “faz parte”, segundo o texto da lei, “a garantia das condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério” (BRASIL, 2001, p. 51).

Embora assim proclamada, tal prioridade objetiva-se apenas em três metas, das 28 constituintes do título *Magistério da*

educação básica, item Formação dos professores e valorização do magistério:

1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº. 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a promoção por mérito.
2. Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, quando conveniente, cumprida em um único estabelecimento escolar.
3. Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas (BRASIL, 2001, p. 144-145)

Se, à mais ligeira apreciação das metas estabelecidas no PNE/2001 seu pequeno número já revela certa incompatibilidade com a proclamação de prioridade, à medida que procedemos a uma leitura mais atenta das suas formulações, inconsistências e omissões tornam-se nítidas, como sejam: estabelecimento de garantias, sem explicitação dos mecanismos, responsáveis e recursos necessários a sua efetivação, bem como ausência de prazos para seu alcance, à exceção da meta 1, em que é previsto o prazo de um ano para a implantação dos Planos de Carreira para o magistério. Tal meta reedita, dilatando o prazo fixado, dispositivo da Lei nº 9424/96, sem, mais uma vez, considerar as especificidades da estrutura federativa brasileira.

Não causa estranheza, portanto, os tímidos avanços, para a categoria do magistério da educação básica, com que se encerra a década de vigência desse PNE, como, aliás, o reconhece o próprio Ministério da Educação, em sua avaliação do Plano, na qual,

recorrentemente, afirma que a implementação das medidas estabelecidas “cabe aos respectivos sistemas de ensino estaduais e municipais”, razão pela qual, “sua aplicação provavelmente [suscita] posicionamentos e articulações diversas” (INEP.MEC, 2009, p. 607).

Ainda nessa avaliação, são apontadas as principais políticas relativas à valorização do magistério, nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio da Silva: Lei nº 11.738, de 2008, que institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica; Resolução CNE/CEB nº 2/2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com a Lei nº 11.738, de 2008; Política Nacional de Valorização dos Trabalhadores em Educação; e criação da comissão de valorização dos trabalhadores de educação.

Instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica é definido como “o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (Brasil, 2008, s.p.). Essa lei também disciplinou a composição da jornada de trabalho, estabelecendo o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Pronunciando-se acerca dessa questão, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, pelo Parecer CNE/CEB nº 18/2012, decidiu pela implementação, de forma paulatina, da composição da jornada de trabalho prevista na referida lei.

Conquanto não desconsideremos, cabalmente, possíveis melhorias advindas das medidas citadas, as pesquisas sobre o trabalho docente seguem demonstrando que, ao final da primeira década dos anos 2000, os professores ainda se confrontam com os mesmos problemas e desafios com que se despediram do século

XX, aos quais se acrescenta a “grande pressão para que os professores apresentem melhor desempenho, principalmente no sentido de os estudantes obterem melhores resultados nos exames nacionais e internacionais” (SCHEIBE, 2010, p. 985).

Característica da denominada cultura do desempenho, tal pressão consubstancia o atrelamento da gestão da educação pública ao gerencialismo, modelo pautado nos princípios da eficiência, da eficácia e da produtividade, portanto, na lógica mercantil que rege as empresas privadas. Na gestão pública gerencial, dentre as diversas estratégias transplantadas do mundo empresarial, destacam-se a ênfase à noção de *accountability* – apresentada como a essência dos regimes democráticos, por permitir a transparência, a prestação de contas da gestão e a participação do cidadão – e a centralidade conferida à adoção de mecanismos de avaliação de desempenho, justificada como necessariamente articulada à conquista ou melhoria da qualidade do serviço prestado (CABRAL NETO, 2009; CASTRO, 2007).

Para além das formulações legitimadoras, e conforme aponta Cabral Neto (2009), uma análise crítica dessas estratégias revela que, articuladas, ambas concorrem para a disseminação da cultura do desempenho – ao deslocar o foco das atenções para o produto, o resultado, em detrimento dos processos – e da responsabilização dos servidores e da comunidade pelos resultados alcançados. Desse modo, ademais dos processos de intensificação e precarização, o trabalho docente torna-se alvo da ideologia da responsabilização, articulada aos resultados das avaliações estandardizadas aplicadas na educação básica.

Ao tratarmos da responsabilização, adotamos a compreensão, sinteticamente formulada por Freitas (2011), segundo a qual

[...] um sistema de responsabilização inclui três elementos: medição do desempenho dos alunos; relatório público do desempenho da escola, e recompensas ou sanções baseadas em alguma medida de desempenho ou de melhora do

desempenho [...].Os processos de responsabilização são bem amplos e em especial suas consequências atingem todos os níveis da administração, ou seja: a) a administração do sistema educacional, enquanto administração local; b) as escolas, na figura dos diretores; e c) a sala de aula, na figura do professor e do aluno (FREITAS, 2011, p. 16)

Ainda segundo o autor citado, a responsabilização encontra-se, intrínseca e indissociavelmente, imbricada à meritocracia, seja pelo estabelecimento de recompensas e sanções, seja pela “própria divulgação pública dos resultados da escola [que] constitui em si mesma uma exposição pública que envolve alguma recompensa ou sanção públicas” (FREITAS, 2012, p. 383).

Considerando o pagamento de bônus por desempenho como uma forma de responsabilização direta dos professores, Ximenes (2012) avalia as experiências em implementação por sistemas públicos de ensino no Brasil como

[uma] espécie de responsabilização às avessas, que apresenta graves riscos à ideia de universalidade e igualdade na educação. Com a eventual implantação da responsabilidade vinculada a metas de desempenho, [...] a tendência é a ampliação da pressão produtivista sobre professores e escolas, estimulando estratégias de resistência e a adoção de mecanismos de diferenciação na rede pública (XIMENES, 2012, p. 358).

Como já indicam as compreensões que vimos de apresentar, doutrinariamente, as políticas de responsabilização ancoram-se, segundo entendemos, em versões refuncionalizadas das concepções produtivistas e tecnicistas, denominadas, por Saviani (2007), de neoprodutivismo e neotecnicismo.

Baseado na teoria administrativa do capital humano, conforme sistematizada por Thomas Davenport (PIRES, 2005), o neoprodutivismo concebe a educação escolar como espaço de formação do indivíduo para a empregabilidade, ou seja, para a competição pelos poucos postos de emprego disponíveis no mercado de trabalho. Segundo Saviani (2007), essa concepção refuncionalizada do capital humano “alimenta a busca da produtividade na educação” (p. 428).

O neoprodutivismo guarda elementos de similaridade com a pedagogia tecnicista, ideário fundante da educação escolar pública brasileira nas décadas de 1960-1970, notadamente, quando se considera a pretensão de objetivação do trabalho pedagógico e a configuração operacional do processo educativo, fortalecendo princípios como racionalidade, eficiência e produtividade, que fomentam a busca por resultados positivos, com a redução de gastos.

Ao longo dos anos 1990, com a retomada dessa concepção, “o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade e a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado [...]” (SAVIANI, 2007, p. 437). Tal análise, conforme Freitas (2011)

[...] é perfeitamente válida para o contexto neotecnicista mais recente, apresentado agora sob a forma da teoria da “responsabilização” e/ou “meritocracia”, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards” de aprendizagem medidos em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancoradas nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, da econometria, das ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea (FREITAS, 2011, p. 2, aspas do original).

Assim, nos governos de Fernando Henrique e Luís Inácio da Silva, o Ministério da Educação centraliza a elaboração de políticas e instaura um abrangente sistema de avaliação, atingindo os níveis da educação básica e do ensino superior: Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); Prova Brasil; Provinha Brasil; Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM); Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Desse modo, mediante provas nacionais, o Estado avaliador controla os resultados obtidos pelos sistemas e instituições escolares, sob a perspectiva gerencial de gestão educacional. (AFONSO, 2009; CASTRO, 2007).

Aprofundando esse papel, o MEC lança, no primeiro semestre de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – predominantemente, uma compilação de programas e ações já desenvolvidos pelo Ministério – que apresenta “uma profunda alteração na avaliação da educação básica [...], [estabelecendo] inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão” (BRASIL, 2007b, p.19): o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), “[combinação dos] resultados de desempenho escolar (prova Brasil) e [dos] resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade” (BRASIL, 2007b, p. 21, parênteses do original).

O IDEB, considerado como um indicador objetivo da qualidade da educação, é associado ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criado pelo Decreto nº. 6094/2007, cuja finalidade seria, segundo o texto do citado Decreto, instaurar um regime de colaboração entre as três instâncias federativas que conjugariam seus esforços em prol da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a).

A partir de então, a discussão acerca da qualidade da educação básica perde vigor conceitual, restringindo-se, por um lado, a uma apresentação dos índices do IDEB e, por outro, a uma cobrança para a sua elevação, como demonstram os dados coletados em uma pesquisa que realizamos em quatorze municípios

paraibanos⁸. Conforme apurado nos questionários aplicados aos professores, após a divulgação dos resultados do IDEB, há a preocupação dos profissionais da escola em relação à necessidade de sua elevação.

Cabe acrescentar que os resultados do IDEB vêm sendo divulgados além dos espaços das próprias escolas, tornando-se tema dos meios de comunicação. Há, também, a prática de algumas secretarias de educação, mas também das próprias escolas, de afixar faixas pela cidade ou nos muros das escolas com o seu IDEB, caso a nota seja avaliada como satisfatória. Tal prática está em sintonia com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, segundo o qual, compete às escolas e às secretarias de educação divulgar o IDEB na escola e na comunidade local (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007), como forma de mobilização da sociedade para sua melhoria.

Segundo entendemos, tal exposição pública, ratificando as ponderações de Freitas (2012) anteriormente apresentadas, contribui para o que esse autor considera como “destruição moral do professor”, ao cumprir o papel de “submeter o professor a toda sorte de responsabilização e exposição pública” (FREITAS, 2012, p. 394).

Ademais, também ratificando uma segunda consequência das políticas de responsabilização, apontado por Freitas (2012), o estreitamento curricular, os sujeitos da nossa pesquisa informam que o trabalho, por eles realizado em sala de aula, em grande parte, vem contemplando o desenvolvimento de atividades que visam à familiarização dos alunos com o modelo e conteúdo da Prova Brasil: o domínio das habilidades e conteúdos exigidos, ênfase nas

⁸ Trata-se da pesquisa “Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB): avaliação estandardizada, organização escolar e trabalho docente em escolas municipais do estado da Paraíba”, desenvolvida de novembro de 2009 a dezembro de 2011, contando com financiamento do CNPq – Edital Universal 2009.

áreas de Português e Matemática e preparo dos alunos para o preenchimento do gabarito.

A análise dos questionários permite-nos, ainda, constatar que a preparação dos alunos para a Prova Brasil parece constituir prática frequente nas escolas analisadas, porquanto vários respondentes afirmam que, nas escolas em que lecionam, é realizado algum tipo de “treinamento” dos alunos para a prova. Evidencia-se, dessa forma, uma outra consequência das políticas de responsabilização apontadas por Freitas (2012), a pressão sobre o desempenho dos alunos e preparação para os testes:

As políticas de responsabilização pressionam os professores a obter desempenho sempre crescente de seus alunos (Congresso dos Estados Unidos, 2002). Para tal, associam o desempenho do aluno ao próprio pagamento dos professores. Premidos pela necessidade de assegurar um salário variável na forma de bônus, os professores pressionam seus alunos, aumentando a tensão entre estes (FREITAS, 2012, p. 391, parênteses do original).

Em nossa compreensão, a cobrança de resultados constrange os professores a assumir a intensificação do trabalho como algo necessário, para alcançar as expectativas acerca do seu desempenho, o que tem conduzido muitos professores à fadiga e à frustração, pois alcançar resultados no campo educacional não depende apenas da vontade individual. Conforme Garcia e Anadon (2009), na maioria das vezes,

A intensificação é apoiada voluntariamente [...] e confundida com maior profissionalismo, sentimento que é estrategicamente mobilizado pelas exigências oficiais de profissionalização docente e pelo apelo a uma ética de autorresponsabilização moral e individual pelo sucesso da escola (GARCIA; ANADON, 2009, p.83).

Ao se encerrar a primeira década dos anos 2000 e, simultaneamente, a vigência do PNE 2001-2010, a tensão entre valorização do trabalho docente e responsabilização do professor pode ser expressa nos seguintes dados: enquanto 21 Estados ou não pagam o piso salarial dos professores – Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe – ou não cumprem a Lei nº 11.738/2008 na íntegra – Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, São Paulo, Tocantins – (CNTE, sd), em sete sistemas estaduais⁹ já estão em vigor políticas de responsabilização, incluindo pagamento de bônus por desempenho – os denominados 14º e 15º salários.

Buscando um entendimento, ainda que preliminar e provisório, acerca dos possíveis caminhos do PNE 2011-2020 quanto a essa tensão, apresentamos, na sequência, um apanhado dos dispositivos do PLC nº 103/2012 referentes ao trabalho docente na educação básica.

PNE 2011-2020: VALORIZAÇÃO OU RESPONSABILIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO?

Uma das dez diretrizes de PNE, a valorização dos profissionais da educação é objeto de duas das 20 metas – as de número 17 e 18 – constituintes do projeto ora em tramitação, que compreendem, respectivamente, cinco e oito estratégias.

A meta 17 direciona-se, explicitamente, a “valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2013, p. 37). Para o alcance dessa meta, são estabelecidas as seguintes estratégias:

⁹ Carecemos de informações acerca dos sistemas municipais, mas, além de Belo Horizonte-MG e Sobral-CE, estudados por Brooke (2008), temos conhecimento da instituição do pagamento de bônus por desempenho (14º salário) em Campina Grande-PB, por meio da Lei Complementar nº 072/2013.

17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

17.2) constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;

17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional;

17.5) prorrogar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com aperfeiçoamentos que aprofundem o regime de colaboração e a participação financeira da União (BRASIL, 2013, p. 37-38)

Em nossa compreensão, afóra a prorrogação do FUNDEB, as estratégias previstas pouco repercutirão nas condições materiais do trabalho docente na educação básica, uma vez que ou apenas

prescrevem funções de acompanhamento da política salarial, ou carecem de clareza e objetividade, quando tratam de genéricas “ampliação da assistência financeira” e “implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar”, sem explicitação de prazos, procedimentos ou recursos financeiros.

Já a implementação de Planos de Carreira, estabelecida na estratégia 17.3, recebe maior detalhamento na meta 18, a seguir transcrita.

Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégias:

18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;

18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante este período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor, com destaque para

os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;

18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada dois anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;

18.4) prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação;

18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos profissionais não docentes da educação a que se refere o inciso III do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;

18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias na área de educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica, estabelecendo planos de carreira para os profissionais da educação;

*18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira (BRASIL, 20113, p. 38-39, *itálicos desta citação*)*

Acerca do estabelecido nessa meta, cabe lembrar que, a exemplo dos instrumentos normativos anteriores referentes à matéria, sua efetividade encontra-se condicionada aos limites do pacto federativo. Mais relevante, no entanto, é alertar para as duas estratégias destacadas (18.2 e 18.3), por considerá-las como expressão da lógica gerencial referida no item anterior e, especificamente em relação à prova nacional, endossamos a compreensão de que a criação de tal prova “insere-se nesse movimento de ‘recentralização de poderes’ combinada às orientações de descentralização, municipalização e responsabilização” (SILVA, 2011, p. 176, destacado no original).

O vínculo do projeto do PNE 2011-2020 ao gerencialismo e às políticas de responsabilização docente fica mais nítido no artigo 11 do projeto de lei e na meta 7, que incorporam o IDEB como parâmetro da qualidade do ensino, como também, na estratégia 10 da meta 20, que trata da aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional. Acerca das implicações dessas prescrições, apresentamos a análise elaborada por Ximenes (2012), cuja pertinência justifica a longa transcrição.

Tanto nos projetos de lei analisados neste ensaio como no debate sobre o novo PNE, há o objetivo de transformação do Ideb de política de governo em política de Estado, abrindo-se a possibilidade de vincular a conduta dos gestores ao atingimento das metas de desempenho estipuladas em nível nacional. [...] Legitimados juridicamente, Ideb e *expectativas* passam a constituir objeto de responsabilização dos gestores. Esta responsabilidade, uma vez que estamos falando de aprendizagem, função essencial da escola e do magistério, tenderá a recair sobre estes e sobre os demais trabalhadores da educação.

Como demonstramos neste ensaio, é essa a perspectiva que predomina nas proposições em discussão no Legislativo, que buscam redefinir a responsabilidade educacional para incluir como

objeto de responsabilização o fracasso nos testes e como sujeitos responsabilizáveis, em última instância, os trabalhadores da educação.

A concepção de responsabilidade deixa de ser predominantemente política (do agente político) e coletiva e passa a ser funcional (do funcionário) e individual, enfocando, em última instância, a responsabilização dos trabalhadores da educação e das escolas.

Cabe questionar se esta não seria a verdadeira agenda hegemônica por trás do atual ciclo de reformas jurídicas, ou seja, se não estaríamos consolidando uma perspectiva reducionista de qualidade da educação e aumentando a pressão por responsabilização do magistério, tudo sob um manto retórico de participação e democratização (XIMENES, 2012, p. 374, *itálico e parênteses do original*).

Considerando o fato de o PNE 2011-2020 ainda estar em processo de tramitação no Senado Federal, passível, portanto, de sofrer alterações, esperamos, com esses nossos apontamentos, mesmo iniciais e provisórios, contribuir para fomentar as discussões, entre os atuais e futuros professores da educação básica, acerca dos desafios a serem enfrentados, pela categoria, tendo em vista a conquista de uma efetiva valorização do trabalho docente.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009. 151 p.

ALMEIDA, Lúcio Flávio de. De JK a FHC: apontamentos para as lutas sociais no Brasil contemporâneo. In: OURIQUES, Nildo Domingos, RAMPINELLI, Waldir José (org.). **No fio da navalha:**

crítica das reformas neoliberais de FHC. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1997. p. 39-63.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002. 200 p.

ARELARO, Lisete Regina Gomes . **FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação.** 2007. 16 p. Disponível em <[http://www.anped.org.br/reunioes/](http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/gt05-3866--int.pdf)

[30ra/ trabalhos/gt05-3866--int.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/gt05-3866--int.pdf)> Acesso em 20 novembro de 2011.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – ANDE (org.). **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD.** São Paulo: Cortez, ANDE, 1990. 151 p.

BARRIGA, Angel Diaz; ESPINOSA, Catalina Inclán. **El docente em las reformas educativas:** sujeito e ejecutor de proyectos ajenos. 2001. 14 p. Disponível em <http://www.redeestrado.org/documentos.php> Acesso em 10 de outubro de 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Gráfica do Senado, 1988. 82 p.

_____. **Lei nº 9.394,** de 20 de dezembro de 1996: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis /19394.htm> Acesso em 12 de abril de 2012.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. 1996b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em 12 de abril de 2012.

_____. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001: aprova o Plano Nacional de Educação. In: VALENTE, Ivan (apres.). **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.43-168. (Legislação brasileira; 20. Série A)

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**: Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm> Acesso em 15 outubro de 2011.

_____. **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. 2007a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em 15 outubro de 2011.

_____. **SENADO FEDERAL. COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS. Emenda nº 84**: substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, que Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Relator: José Pimentel. 2013. 42 p. Disponível em

<http://www.cedes.unicamp.br/substitutivo_aprovado_2805.pdf>. Acesso em 07 de junho de 2013.

_____. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE. Planejamento político-estratégico 1995/1998.** Brasília, 1995. 19 p. Mimeografado.

_____. _____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: MEC, 2007b. 43 p.

BROOKE, N. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa.** v.1, n.1, 2008. p. 93-109.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maria Costa. (Org.) **Política educacional: gestão e qualidade do ensino.** Brasília: Liber livro, 2009, p. 169-204.

CASTRO, Alda Maria D. A. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: NETO, Antônio Cabral (Org.) [et al.] **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Líber livro editora, 2007, p. 115-144.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso.** Disponível em <<http://www.cnte.org.br/index.php/lutas-da-cnte/piso-salarial-e-carreira/11118-estados-brasileiros-nao-cumprem-a-lei-do-piso-1>> Acesso em 30 de setembro de 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistérios à destruição do sistema público de educação. **Educação e sociedade:** Campinas, vol.33, n.119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar do neotecnicismo ? in **SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA**. SBE, Campinas – SP. 2011. Anais Eletrônicos. Campinas, Centro de Estudos Educação e Sociedade, 2011. Disponível em :<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf> Acesso em 14 de junho 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A nova e a velha faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: _____; CIAVATTA, Maria (org.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 21-46.

GARCIA, Maria Manuela Alves; ANADON, Simone Barreto. Reforma educacional, intensificação e autointensificação do trabalho docente. **Educação e sociedade**: Campinas, vol.30, n.106, p. 63-85, jan.-abr. 2009.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; _____ (org.). **Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996, p. 9-49.

INEP. MEC. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008**: Magistério da Educação Básica, Financiamento e Gestão Educacional. v. 3. Brasília: INEP, 2009. p. 595-661.

LELIS, Isabel. Profissão docente: uma rede de histórias. **Revista Brasileira de Educação**, n. 17. 2001. p. 40-49.

LÜDKE, Menga; BOING, Luiz Alberto. *Caminhos da profissão e da profissionalização docentes*. **Educação & Sociedade**, vol. 25, n. 89, set./dez. 2004, p. 1159-1180.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos: primeiro manuscrito**. s.d., 17 p. Disponível em

<http://www.ufg.br/uploads/files/Trabalho_alienado_-_Karl_Marx.pdf> Acesso em 20 de outubro de 2012.

MEC.CNE.CEB. **Reexame do Parecer CNE/CEB nº 9/2012**, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº18/2012. Relatora: Maria Izabel Azevedo Noronha. 12 out. 2012. 31 f. Digitado.

MONLEVADE, João. **13 lições sobre fazer-se educador no Brasil**. Brasília: Idéia, 2001. 80 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade *et al.* **Transformações na organização do processo de trabalho docente e o sofrimento do professor**. s.d. Disponível em <http://www.fae.ufmg.br/estrado/documentos>. Acesso em 10 de novembro de 2007.

PAULO NETTO, José. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-89.

PIRES, Valdemir. **Economia da educação: para além do capital humano**. São Paulo: Cortez, 2005. 142 p.

SAVIANI, Dermeval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis nº.s 5.540/68 e 5.692/71. In: _____. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 9. ed. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1989. p. 133-156. (Coleção educação contemporânea).

_____. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997. 242 p. (Coleção educação contemporânea).

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SCHEIBE, Leda. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. 140 p. (O Que Você Precisa Saber Sobre ...)

SILVA, Andréia Ferreira da. Exame nacional de ingresso na carreira docente e Estado avaliador. In: SOUZA JUNIOR, Luiz; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete Barboza de (org.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011. p.159-180 .

SILVA, Carmem Sílvia Bissoli da. A nova LDB: do projeto coletivo progressista à legislação da aliança neoliberal. In: _____; MACHADO, Lourdes Marcelino (org.). **LDB: trajetória para a cidadania?** 3. ed. São Paulo: Arte & Ciência, 1998. p. 23-32.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educação e sociedade**: Campinas, vol.33, n.119, p. 353-377, abr.-jun. 2012.

Este livro foi impresso
em papel Pólen 80 grs.,
na RDS Gráfica e Editora Ltda.,
no mês de setembro de 2013,
em Fortaleza – Ceará - Brasil.