

Planejamento educacional no Brasil: os planos de educação como forma de organizar a educação nacional

Luciene Amaral da Silva¹
ORCID: 0000-0002-5582-2787

Inalda Maria dos Santos²
ORCID: 0000-0002-5520-2668

Resumo: O artigo objetivou analisar a história do planejamento educacional no Brasil, a partir da política pública materializada no Plano Nacional de Educação como forma de organização da educação no país. Buscamos perceber se na trajetória de elaboração dos planos, o conceito de planejamento estava atrelado ao conceito de participação como elemento essencial para que o planejamento contemple as necessidades da população em vulnerabilidade social. O artigo concluiu que, apesar de todos os planos de educação que foram elaborados para organizar a educação brasileira e que em sua maioria não teve participação direta da sociedade, muito foi avançado em direção a organizar a educação, mas a presença soberana dos interesses do legislador causa grande distância entre a elaboração e a execução da política educacional.

187

Palavras-chave: Educação brasileira. planejamento educacional. Plano Nacional de Educação. política pública de educação.

¹ Doutorado em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas (PPGE/CEDU/UFAL). Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas (PPGE/CEDU/UFAL). É membro do Grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE) UFAL/CNPq. Sócia da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4798842790799032>.

² Possui Pós-Doutorado em Educação (2018), Doutorado em Educação (2008), Mestrado em Educação (2001) e Graduação em Pedagogia (1997) ambos realizados na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente é professora associada do Centro de Educação no Curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3709372442003235>.

Abstract: The article aimed to analyze the history of educational planning in Brazil, from the public policy materialized in the National Education Plan as a way of organizing education in the country. We sought to understand whether, in the process of preparing the plans, the concept of planning was linked to the concept of participation as an essential element for planning to address the needs of the population in social vulnerability. The article concluded that, despite all the education plans that were designed to organize Brazilian education and that most of them did not have direct participation of society, much has been advanced towards organizing education, but the sovereign presence of the interests of the legislator causes great distance between the elaboration and the execution of the educational policy.

188

Keywords: Brazilian education. educational planning. National Education Plan. public education policy.

Resumen: El artículo tuvo como objetivo analizar la historia de la planificación educativa en Brasil, a partir de la política pública materializada en el Plan Nacional de Educación como forma de organización de la educación en el país. Se buscó comprender si, en el curso de la elaboración de los planes, el concepto de planificación se vinculó al concepto de participación como elemento esencial de la planificación para atender las necesidades de la población en vulnerabilidad social. El artículo concluyó que, a pesar de todos los planes educativos que fueron diseñados para organizar la educación brasileña y que la mayoría de ellos no contó con la participación directa de la sociedad, mucho se ha avanzado en la organización de la educación, pero la presencia soberana de los intereses del legislador causa gran distancia entre la elaboración y la ejecución de la política educativa.

189

Palabras clave: Educación brasileña. planificación educativa. Plan Nacional de Educación. política de educación pública.

Introdução

O planejamento, como ato inerente à humanidade, deve acompanhar todo o percurso da existência humana. Ao planejar, o sujeito tem a oportunidade de participar da sua própria vida, desde a forma como vai viver e o que vai fazer para realização dos seus desejos e necessidades. Para isso, é preciso planejar como será a garantia da existência material e como irá desenvolver e executar as ações do seu planejamento. O sujeito começa desde cedo sua relação com o ato de planejar a partir das vivências experienciadas em seu cotidiano. O ato de planejar é uma prévia ideação. Ninguém pode inverter essa combinação, porque o agir depende, antes de tudo, de um pensamento prévio para sua execução (VASCONCELLOS, 2002).

Um sujeito que planeja, entende o significado de participar da elaboração e discussões de ações essenciais à organização da vida social. O ato de planejar configura um ato político, de tomada de decisão intencional a partir da elaboração ou programação de ações que, condensadas em um plano ou projeto, requer do sujeito uma postura objetiva e subjetiva da realidade na qual se encontra inserido. O artigo partiu da análise do planejamento educacional como uma política essencial à existência da vida em sociedade e, especificamente, se reportou ao planejamento educacional a partir dos planos de educação elaborados no decorrer da história do planejamento no Brasil, buscando refletir sobre a distância que existe entre quem planeja e quem executa.

O planejamento educacional no contexto das políticas públicas

A ideia de planos no Brasil não nasceu atrelada à ideia de participação da sociedade na elaboração desses planos. Desde a Constituição Federal de 1934, em seu artigo 150, ao determinar como competência da União a elaboração do Plano Nacional de Educação, designou, no artigo 152 que seria de responsabilidade do Conselho Nacional de Educação a sua elaboração (BRASIL, 1934).

Analisar a história do planejamento educacional no Brasil é falar também da luta pela participação, pela liberdade do ato de planejar, de fazer. Salerno (2007, p. 103) faz um alerta para essa questão ao dizer que “ao tratarmos de planejamento para uma sociedade que se requer democrática, mas que apresenta marcas históricas de dominação, só podemos partir do princípio de planejamento para a liberdade”. Nessa perspectiva, o autor defende o planejamento como ato de

liberdade. Liberdade aqui entendida como a liberdade para algo, uma liberdade “[...] qualitativa, que só existe em relação a compromissos qualitativamente definidos” (SALERNO, 2007, p. 106).

No contexto das políticas públicas, o termo política é utilizado como “[...] uma construção político-social, produto da ação humana interessada” (GOMES, 2011, p. 22) que faz com o espaço do planejamento se torne uma arena de conflitos de interesses. As políticas públicas, resultados de debates que buscam cobrar do Estado sua responsabilidade na garantia dos direitos sociais, são tratadas por diversos autores (AZEVEDO, 1997; GHANEM, 2004; GOMES, 2011; SANTOS, 2011) como espaço de aprendizagem da democracia, espaço que pode ser utilizado pela sociedade através da participação como um espaço de modificação da realidade social.

Azevedo (1997, p. 59) define o conceito de política educacional como “[...] programa de ações construídas também para atender objetivos e decisões políticas que se realiza por meio do Estado e se materializa nos espaços educacionais”. A autora sinaliza para o fato das políticas públicas voltadas para a educação que se materializam por meio de legislação, programas e projetos destinados a modernizar e garantir assim a hegemonia como soberania da vontade do Estado, serem apresentadas como espaço de disputas e por isso que o planejamento se torna o caminho em que a política pública encontra o espaço de concretização das ideias e de propagação desses projetos. A autora esclarece a relação que existe entre plano e planejamento e afirma que o plano traz de forma sistemática os anseios de uma sociedade de forma estruturada que consolida o planejamento. Na direção de Azevedo, Salerno (2007, p. 16) define de forma mais restrita as expressões plano e planejamento, mas deixa claro que não há dissociação entre ambos, apenas distinção conceitual.

Nessa perspectiva, Bruel (2012) estabelece três níveis de planejamento que, segundo ele, estão presentes na ação educativa: o planejamento educacional, escolar e de ensino. O artigo se reportará ao planejamento educacional como política pública, sob a ação dos entes federados que está destinado à organização da educação de forma ampla e integrada. É válido atentar para o fato de que apenas o planejamento não é suficiente para a garantia da representação da sociedade, também presente nos discursos governamentais, como ferramenta de justificação das políticas educacionais que buscam resolver o problema da educação no Brasil,

mas que, muitas vezes, cumpre apenas o papel burocrático para o qual foi pensado, acirrando ainda mais a desigualdade social.

O planejamento sempre foi marcado como campo de embates e conflitos a partir da existência de disputas de projetos diferentes, cujos objetivos e interesses divergiam a partir de visões diferentes de organização da política educacional materializadas nos planos de educação (DOURADO, 2011). Na maioria das vezes, essa legitimação é consentida de forma indireta pela sociedade que apresenta as mínimas condições de atuar de forma crítica por diversos fatores, desde o desconhecimento da temática em debate, a falta de cultura de planejamento, falta de formação, até a ausência de experiência democrática. Muitas vezes, comparecem por meio de convocação para fazer parte de audiências públicas ou outros espaços institucionalizados de decisões, apenas como figurante de forma tímida a somar número, mas sua limitação acaba impedindo de atuar de forma a modificar a realidade social.

Calazans (2003, p. 15) sinaliza para o fato do planejador acabar estando a serviço do Estado, reforçando os interesses particulares e articulando com a sociedade para que a permissão seja dada de forma consensual e legítima. Para o autor, o Estado tem mais força de interferência no planejamento educacional, primeiro pelo fato de ser detentor dos meios de produção de efetivação da política educacional e segundo por ser o elaborador e executor de tais políticas.

Na análise do planejamento educacional no Brasil, é necessário questionar o papel do Estado, no decorrer da construção histórica do planejamento, e sua relação a partir dos interesses políticos e econômicos com o capital. Para fortalecer seus interesses, o Estado diminui seu papel executor e passa a desempenhar o papel de regulador que, sob a orientação dos financiadores da educação no Brasil, passa a assumir o processo de avaliação e controle da aplicação dos financiamentos do capital estrangeiro, com o intuito de garantir a sobrevivência do Sistema Nacional de Educação e a política monetária do capital estrangeiro.

Ao partir da interferência do capital estrangeiro na elaboração da política educacional do Brasil e na luta pela organização do sistema educacional, Saviani, que desde 1970 discute a não existência de um Sistema Nacional de Educação (SNE), mostra que existe uma relação estreita entre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Sistema Nacional de Educação, ou aquilo que chamam de sistema. Segundo o autor, o plano tornou-se a tentativa de organizar a educação em um

sistema, articulando os vários elementos necessários à execução das políticas educacionais brasileiras. O sistema precisa da existência do plano para se materializar na tentativa de provar seu caráter organizador da educação.

Saviani (2010) mostra também que a relação entre o sistema de educação em nível nacional e um plano nacional que abranja essa organização precisa da intencionalidade para se manter dinâmico e existente. Segundo o autor, “podemos dizer que a formulação de um Plano Nacional de Educação se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias” (SAVIANI, 2010, p. 388). Nessa perspectiva, é necessário que as ações sejam intencionalmente voltadas para a sobrevivência do sistema e o plano torne-se aliado na busca de manter vivo o Sistema Nacional de Educação.

Gracindo (2010) diferencia SNE e PNE a partir da conceituação legal do direito à educação. Segundo a autora, o Sistema Nacional de Educação é o espaço em que o direito à educação mantido na Constituição Federal de 1988, como também na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, deve ser garantido. O Sistema Nacional surge como forma de gestão da educação a partir da articulação com os entes federados na garantia desse direito.

Apesar de sua importância, a presença de autoritarismo por parte do Estado no trato da educação impossibilita a efetivação do SNE (BORDIGNON, 2009). Além da questão do autoritarismo, os obstáculos filosófico-ideológicos são os maiores entraves à efetivação de um Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 2009). Outro fato importante que contribui para a não existência de um Sistema Nacional é a desigualdade da sociedade capitalista (CURY, 2009). Mesmo sendo uma demanda histórica da sociedade, o SNE não consegue ser concretizado pelo fato da impossibilidade de existir um Sistema Nacional de Educação sem a autonomia dos entes federados (GRACINDO, 2010).

O motivo para tanta dificuldade na implantação do Sistema Nacional de Educação parte de o fato do SNE ser um espaço de “busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder” (CURY, 2009, p. 19), que se torna mais polêmico quanto à questão de ser nacional porque não garante aos entes federados a autonomia necessária para atuar como sistema. A contradição da existência de um sistema único em um país marcado pelas diferenças e desigualdades também questiona a viabilidade da soberania de um Sistema Nacional de Educação.

Um caminho para a possível criação do SNE seria a existência da trilogia Sistema Nacional de Educação, Conselhos de Educação e Plano Nacional de Educação para organizar a educação brasileira (BORDIGNON, 2009). De acordo com o autor, o Plano Nacional de Educação se torna um orientador da política educacional a partir de sua estrutura em metas e estratégias, como está definido no PNE com vigência até 2024, mas que desde 1934 assumia o papel de diretriz para a educação. O autor aponta para o fato da Constituição Federal de 1988 ampliar os Sistemas de Ensino para os municípios, cabendo à LDB, aprovada em 1996, definir as diretrizes e competência de cada sistema. Contudo, o que ficou evidente foi a indefinição concreta sobre o regime de colaboração, uma questão crucial na execução da política pública.

Por isso, faz-se necessário abordar o aspecto do planejamento como ato político e como o mesmo pode ser estrategicamente utilizado como instrumento de luta social ou de legitimação de interesses particulares de grupos econômicos e politicamente desenvolvidos, moldando o caráter dual do planejamento.

Do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova ao Plano Nacional de Educação

194

O planejamento educacional precisou de um longo período de lutas e reivindicações para a concretização de um plano que contemplasse a educação nacional em todos os níveis e modalidades, a organização de um Sistema Nacional de Educação. O cenário político em que a ideia de plano educacional fosse necessária, parte do fato da educação ter sido vista como um problema social, a partir da década de 1930, principalmente no tocante aos altos índices de analfabetismo no país.

A taxa de analfabetismo ultrapassava a metade da população brasileira, sendo estendida até 1950. Quando o IBGE amplia seu conceito de analfabetismo para o sujeito que não tem as quatro primeiras séries de escolarização, os dados aumentam de forma considerável no impacto de uma realidade econômica e tecnológica.

De acordo com dados do IBGE, em 2018 foi registrada uma taxa de 6,8% de analfabetos na faixa etária de 15 anos de idade, chegando a 6,6% em 2019. Apesar de atualmente ter havido uma diminuição na taxa de analfabetismo, os avanços estão longe das metas, pois a desigualdade educacional ainda está atrelada à questão de gênero (mulheres mais escolarizadas que homens), cor e classe econômica (norte e nordeste com maiores taxas) de forma exacerbada.

Os dados da época de 1930 apontavam para uma educação como grave problema social. Isso implica tanto na qualidade de vida da população, quanto no desenvolvimento tecnológico e econômico do país. Desde essa época a educação começou a ser pensada, não de forma particular, mas integrada à saúde, quando em 1930 é criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde, tendo Francisco Campos à frente da pasta. Esse conselho sobreviveu pouco tempo unificado, pois em 1931 com a reforma Francisco Campos, criou-se o Conselho Nacional de Educação (CNE), buscando organizar a educação a partir de um conjunto de metas condensadas no que se denominou de Plano Nacional de Educação.

As propostas do governo não atendiam aos anseios da sociedade, porque estavam estruturadas de forma a beneficiar a educação da elite e, mais uma vez na história da educação no Brasil, a classe trabalhadora era desprovida de educação de qualidade. A partir de discussões e embates, um grupo de educadores, em 1932, com a proposta de materializar a visão peculiar e pioneira da educação, lança um manifesto que busca uma ideia unificada de educação, fugindo da ideia fragmentada que muitas vezes é apresentada por meio de planos (DOURADO, 2011).

Por conseguinte, para fugir da ideia de plano fragmentado, a educação saiu de um arcabouço geral como figurava nos planos de desenvolvimento e passou a ser vista como um problema social a partir da visão do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

O manifesto buscava despertar na sociedade o desejo, a atitude e o entusiasmo em busca de uma educação igualitária e que contemplasse todas as classes sociais como um todo, na contramão de um modelo de educação que, desde os Jesuítas, estava destinada apenas para a instrução da classe dominante.

O estudo organizado por Bordignon (2011) aponta que, a partir do Manifesto em 1932, o planejamento passou do status de modelo meramente técnico, para um modelo baseado na dimensão política ao incorporar em sua essência a racionalidade científica tanto almejada pelos pioneiros da educação pensada como problema social. O autor afirma que o Manifesto foi considerado como “[...] o marco inicial da preocupação com um projeto nacional de educação com visão sistêmica, de totalidade” (BORDIGNON, 2011, p.3).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova apresentou para o Brasil, na época, uma realidade educacional que o país não queria ver, mas foi obrigado a ter que olhar de outra forma, mesmo não aceitando de imediato essa nova visão

da sociedade. Saviani (2012, p. 2) aponta para o fato das mazelas denunciadas pelo Manifesto em 1932, serem “quase todas cabíveis ainda hoje”.

Durante o Estado Novo, o ministro Gustavo Capanema optou por fazer reformas parciais em detrimento da elaboração de um Plano Nacional de Educação. Em 1942, a reforma Capanema, cujo objetivo foi estruturar o ensino industrial a partir da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), dentre outras mudanças implantadas a partir de oito decretos, não contribuíram para que as propostas da sociedade fossem ouvidas e representadas no plano. No governo de Gaspar Dutra (1946-1951), a preocupação com a educação distanciou-se da formação humana e prevaleceu a formação técnica, voltada para atender às exigências do mercado de trabalho que pedia a existência de técnicos para executar serviços a baixo custo.

No entanto, não foi identificado, nesse período, nenhum esforço para efetivação das metas do primeiro PNE. Apenas no governo de João Goulart (1946 – 1964) houve uma discussão ampliada por conta da aprovação da Lei n. 4.024 de 1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação que, segundo Saviani (2014), retomou a ideia de um Plano Nacional de Educação.

Em 1962, o CNE fora substituído pelo Conselho Federal de Educação (CEF) tendo como líder o conselheiro Anísio Teixeira como redator do novo Plano Nacional de Educação. O CNE tratou de apresentar a responsabilidade de todos os entes federados na elaboração e execução do Plano Nacional de Educação, e também mostrou a necessidade de garantia de recursos para que o plano pudesse ser desenvolvido. Visto que aquele plano encontrava-se apenas no papel e nesse formato não tinha força de lei, parecia mais um conjunto de regras sobre a educação do que a organização da educação como um todo.

O primeiro Plano Nacional de Educação, aprovado sob vigência da Lei n. 4.024/1961, deixou muitas lacunas, inclusive sobre a quem competia elaborá-lo (LOUREIRO, 2016), como também sobre a inserção das escolas particulares e católicas na distribuição dos recursos públicos (SAVIANI, 2014). Fonseca (2013) afirma que a ausência de um planejamento unificado que pregasse a existência de um ensino laico e gratuito não era visível ainda, a descontinuidade política dos governos cada vez mais fragilizava a solidez do ideário do plano expresso no Manifesto dos Pioneiros, dando espaço à análise do caráter dual do planejamento educacional.

O caráter dual do planejamento educacional: controle ou instrumento de modificação social?

A definição de caráter dual do planejamento educacional, abordada neste artigo, ancora-se no conceito de Calazans (2003, p. 12), que define como sendo “[...] a intervenção do Estado [...] de repasse de medidas que agravam a perversa situação de violência na qual os excluídos são as maiores vítimas”. Bem como pode se tornar um instrumento de intervenção da sociedade civil na mudança de realidades opressoras.

A utilização do planejamento como instrumento de controle ficou evidente no período de 1964 a 1988 a partir da Ditadura Militar. Nesse período, “[...] a centralidade do Estado na condução da organização política e econômica da sociedade brasileira foi reconhecida pelo governo militar que a elevou ao extremo” (FERREIRA, 2013, p. 59). A concepção de planejamento que vigorou, com base no ideário de uma nação desenvolvimentista, foi o da lógica tecnocrática que via no planejamento educacional, e também no planejamento econômico, os motores de desenvolvimento do país e os instrumentos centrais de materialização das propostas do governo.

197

Nessa época, os planos de educação ficaram vinculados aos planos de desenvolvimento com a denominação de “[...] Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC)” (SAVIANI, 2014, p. 78). A existência do Plano Nacional de Desenvolvimento, na década de 1970, no decorrer da organização política dos governos conferiu à educação um status de interesse coletivo dos financiadores internacionais. A educação passou a ser vista como moeda valiosa, por dispor da maioria da população sob sua influência, passou a atender às necessidades do mercado ao estreitar as relações entre o planejamento educacional e a economia, dando ênfase ao ensino profissional como meio de atender às regras exigidas pelo mercado.

Com a eleição de Tancredo Neves, a década de 1980 - caracterizada por uma forte crise por conta do término do período da ditadura militar, trouxe ao cenário econômico a figura imperativa do Fundo Monetário Internacional (FMI), que buscou reestruturar o modelo de administração do país e, conseqüentemente, a forma como a educação estava organizada. Uma década marcada por lutas pela redemocratização trouxe ao cenário nacional a instituição do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Oriundo do Fórum Nacional pela

Constituinte, criado em 1986, culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988, relegando ao Congresso Nacional o papel de elaborador do Plano Nacional de Educação (LOUREIRO, 2016).

A Constituição Federal de 1988 deu abertura à sociedade na retomada da participação no planejamento das políticas públicas educacionais. Nessa direção Bordignon (2011, p. 17) diz que “[...] o novo conceito de participação, a partir da Constituição de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada”. Na verdade, a proposta de participação foi efetivada desde as discussões da lei de Diretrizes e Bases da Educação construída a partir das propostas das entidades de estudantes, entidades de professores, das associações, com o objetivo de discussão da nova lei entregue ao Deputado constituinte Octávio Elísio (PMDB).

A questão principal dessa luta por uma educação de qualidade foi a destinação dos recursos públicos de forma exclusiva à educação. No entanto, a proposta aprovada que vigora atualmente, trouxe alterações em seu texto de forma a não contemplar os recursos destinados de forma exclusiva e sim prioritária dando espaço para outras maneiras de destinar os recursos. Outro evento que trouxe a proposta que reforçou a aprovação da LDB de 1996 foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida de 5 a 3 de março em 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia.

Seu objetivo foi traçar metas educacionais para garantir o desenvolvimento econômico dos países envolvidos, ou seja, a educação passa do status de direito social para uma mercadoria negociável, em que a lógica do mercado supera a lógica do direito. Nessa direção, “[...] atributos do direito à educação passam a ser pensados a partir de uma visão mercantilista de organização social” (COUTINHO, 1994).

Quando a Declaração Mundial de Educação para Todos afirmou em seus artigos a necessidade de expansão do enfoque, estabeleceu a abrangência de toda a política neoliberal de garantia do desenvolvimento econômico dos países, com a finalidade de que nenhum aspecto da educação fosse deixado de fora, para que todo o potencial humano fosse de fato explorado a ponto de garantir a aprendizagem e a expansão econômica (UNESCO, 1998).

A escola como meio de difusão da cultura controlada, ou seja, espaço em que o Estado regula e controla por meio de conteúdo, metodologias e difusão de ideias, tendo a garantia do controle social. Em apenas 10 artigos, a Declaração

Mundial apresenta aos países que aderiram à conferência um modelo de educação que deve seguir para a construção do modelo de sociedade que a classe política e econômica neoliberal quer formar.

A partir da elaboração dos Planos de Desenvolvimento, como o Plano Brasil Novo, no governo Collor (1990-1992) – modelo de plano plurianual de governo – o planejamento educacional tinha que atender às propostas da Declaração Mundial de Educação para Todos. Também o Plano Diretor da Reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), concedendo à iniciativa privada a concessão de serviços públicos em que os interesses políticos e econômicos de grupos estrangeiros se fortaleceram na utilização do planejamento como ferramenta de legitimação das políticas governamentais.

Para Frigotto e Ciavatta (2003, p. 107), é “[...] o governo FHC que, pela primeira vez em nossa história republicana, transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado”. Para garantir o desenvolvimento do país, a educação foi o campo que mais sofreu com as reformas. A redução de custos da educação pública e o aumento de vagas no setor privado tornaram-se manifestações evidentes da política neoliberal, o beneficiamento do privado em detrimento do público.

O cenário favoreceu as discussões da sociedade sobre que tipo de projeto educacional queria para o Brasil, discussões essas que alavancaram o que seria concretizado no Plano Nacional de Educação de 2001. A primeira iniciativa de elaboração do Plano Nacional de Educação, depois da reabertura política, ocorreu em 1993, denominado de Plano Decenal de Educação para Todos, que sofreu grande influência do que preconizava a Declaração Mundial de Educação para Todos, cujo objetivo era direcionar as reformas educacionais (SAVIANI, 2014). O foco no Ensino Fundamental, nessa primeira proposta do Plano Decenal, deixou as demais modalidades e etapas da educação de fora, revelando a fragilidade e o descomprometimento de quem estava na elaboração do plano que não buscou pensar a educação como um todo.

O planejamento educacional deixa de ser a representação organizada da vontade da sociedade e passa a ser usado como instrumento de legitimação dos interesses dos grupos hegemônicos, que buscavam atender o que fora recomendado em Jomtien (1990) ao ampliar o ensino fundamental e implantar avaliações em larga escala com o propósito de aferir o quanto de investimento empregado na educação brasileira estava, efetivamente, dando resultados.

Ao final do prazo deste plano decenal, sua avaliação apontou que grande parte das metas não foram desenvolvidas pelos governos federal, estaduais, distritais e municipais. A criação simbólica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) apenas descentralizou, para os entes federados, responsabilidades, e não recursos. Isso fez com que fosse impossibilitado a efetivação das metas que dependiam de garantia de recursos para sua execução.

Os planos de educação, no decorrer de sua construção histórica, revelam que desde 1930 sempre serviram de embate entre forças antagônicas que durante os governos e a partir da inserção maciça do capital estrangeiro no financiamento da educação, tornaram-se arena de conflitos e debates. No entanto, o planejamento educacional também pode e deve ser utilizado como instrumento de prática social de transformação da realidade a partir da concepção de uma educação como prática da liberdade (FREIRE, 1967).

Quando Freire (1967, p. 43) analisa a sociedade e a postura do ser humano como agente transformador, afirma que é por conta da sua interação com o mundo que o homem tem condições de modificar sua realidade. O autor sinaliza para a necessidade de preparar esse homem para que possa se ajudar, não depender do assistencialismo do Governo, visto que essa relação de dependência leva o sujeito a uma acomodação da situação vigente e a não conseguir participar para modificar as situações problemas pela qual passa em sua existência.

Com base em uma educação que garanta condições ao sujeito de percepção da realidade, Vasconcelos (2002) aponta o planejamento como espaço de luta e de participação do sujeito. Segundo o autor, o planejamento deve contemplar a análise da realidade, a projeção da finalidade e as formas de mediação. Calazans (2003, p.15) traz a reflexão sobre a necessidade de preparação do sujeito para que tenha condições de participar do planejamento, para que essa ação se torne um ato político e não apenas um ato de legitimação das ações do Estado.

O que foi percebido, a partir da análise, é que na trajetória dos planos de educação o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova trouxe uma proposta de plano integral, com ensino laico e de qualidade, afirmando ser necessária a utilização de métodos científicos no trato da educação e de seus problemas e que os anseios da sociedade estavam materializados no plano. No entanto, no transcorrer dos anos, esse modelo de plano não foi aceito pelo governo que apresentou modelos

que atendessem às propostas e interesses do próprio Estado.

O segundo Plano Nacional de Educação, ancorado no capítulo 214 da Constituição Federal de 1988, foi elaborado em 1996, por força da aprovação da Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. O PNE foi sancionado sob a Lei n. 10.172 em 9 de janeiro de 2001 e trouxe como contribuição para a educação o levantamento da realidade educacional brasileira a partir do diagnóstico que serviu de bases para a elaboração das metas, trazendo a obrigatoriedade de Estados e Municípios, bem como o Distrito Federal de elaborarem seus respectivos planos de educação.

O terceiro Plano Nacional de Educação, plano em vigência, teve seu projeto de Lei n. 13.005 enviado pelo governo ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010, mas só foi sancionado em 25 de junho de 2014. Contou com um conjunto de vinte metas e suas respectivas estratégias que tentaram organizar a educação nacional. Efetivamente, no Brasil, a cultura de elaboração de planos de educação continuou durante muito tempo a cargo de setores específicos do governo que, ao longo do tempo, não tiveram a sociedade como atuante e efetiva na sua elaboração.

O planejamento educacional no Brasil, de acordo com Bruel (2012, p. 45) ficou definido como um “[...] campo de atuação do poder público, ou seja, de opção em relação aos horizontes que se pretende alcançar e as estratégias para a sua concretização”. Dessa forma, a autora questiona a impossibilidade da neutralidade no planejamento, já que se tornou um processo de decisões políticas, que implica na expressão do jogo de interesses presente no processo de elaboração, execução e avaliação do planejamento educacional, também revestido de aspectos burocráticos, dificultando ainda mais sua utilização como ferramenta de luta social.

Atualmente, com mais frequência, a sociedade é chamada a participar. No entanto, cabe a reflexão sobre que tipo de participação a sociedade está desenvolvendo a partir dos grupos e organizações convocados pelos governos para fazer parte da elaboração dos Planos de Educação. Com base no discurso de planejamento participativo, a sociedade foi convocada a participar da elaboração do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024. A sociedade precisa conhecer os rumos da política educacional no país para os próximos dez anos e lutar para intervir nessa realidade.

Considerações Finais

É evidente que quem planeja nem sempre, ou quase sempre, irá executar quando se trata de planejamento educacional no Brasil. A intenção do planejador expressa o projeto político de quem detém o poder. Quando surge a ideia de planejamento educacional, é possível ver no decorrer da sua história que a participação não surge como condição primeira para a sua elaboração. Então, se a sociedade, desde o início, não era convocada para discutir o planejamento educacional no Brasil, como exigir que essa mesma sociedade participe hoje de forma a intervir na realidade social?

O planejamento educacional tornou-se uma arena de disputas antagônicas de poder em que sempre prevalece a força da manutenção da máquina do Estado, por isso que a sociedade, representada na classe trabalhadora, luta por educação de qualidade e esse modelo de educação cada vez mais se distancia das necessidades dessa classe, porque não faz parte do interesse da classe hegemônica que a classe trabalhadora tenha educação de qualidade e por isso quem financia a educação é sempre quem dita as regras.

O Plano Nacional de Educação, como tentativa de organizar a educação brasileira, surge como orientador da política educacional no Brasil, assumindo o papel de diretriz do modelo educacional posto desde o período histórico do surgimento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Básica até os dias atuais.

O artigo buscou mostrar, a partir da análise da trajetória de elaboração do Plano Nacional de Educação que não cabe mais, na sociedade do século XXI, a existência de um planejamento sem a participação da sociedade. O planejamento participativo deve contemplar a realidade social com suas peculiaridades regionais, para que não se torne um documento generalizado no qual a vontade da sociedade não esteja nele representada. O Plano só terá coerência para quem ele é destinado se a classe trabalhadora tiver sua participação na elaboração e acompanhamento de suas metas. Arelaro (2007) atenta para o fato de a participação da sociedade ser aclamada no cenário nacional com o objetivo de que a mesma sociedade se engaje no acompanhamento e monitoramento das metas e estratégias traçadas para a educação em um período de dez anos.

Para que o planejamento não seja utilizado pelo governo como instrumento de controle “[...] o grande remédio é a participação” (GANDIN, 2000, p. 108).

Um planejamento que garanta espaço para práticas dialógicas, em que o sujeito tenha condições e suporte de participação e faça com que seus problemas e necessidades sejam representados também nos documentos de materialização das políticas públicas educacionais. Nesse caminho, os planos de educação sempre foram espaços de conflitos em que estão representados os interesses das minorias em detrimento das necessidades das majorias. Mas, o que pode ser visto é que a luta da sociedade representada pelas classes trabalhadoras pode fazer governos recuarem no momento da elaboração de políticas públicas educacionais que firam o direito à educação. Por isso, não existe outro caminho para avançar senão pela participação da sociedade e, para isso, devemos instrumentalizar a sociedade para que ela possa participar consciente da sua força e do seu poder de transformação. Foi isso que esse artigo propôs, ou seja, contribuir para a preparação da sociedade, a partir do conhecimento sobre como acontece a elaboração do planejamento educacional no Brasil.

Referências

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e Implementação das Políticas Públicas em Educação e as Parcerias Público-Privadas: impasse democrático ou mistificação política. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p.899-919, out. 2007.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como política pública*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1997.

BORDIGNON, Genuíno. *Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação*. Brasília: CNE, 2009.

BORDIGNON, Genuíno (et al). *O planejamento educacional no Brasil*. Brasília. Fórum Nacional de Educação. 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)*. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

BRUEL, Ana Lorena de Oliveira. *Políticas e legislação da educação básica no Brasil*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil – Novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia Z; CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Valter. *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo. 6ª ed., Cortez, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania, Democracia e Educação. In: **Escola: espaço de construção da cidadania**, nº 24. São Paulo: FDE, 1994.

CURY, Carlos Alberto Jamil. **Os desafios da Construção de um SNE**. Brasília: CONAE, 2009. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf> Acesso em: 13 set. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FONSECA, Marília. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi. FONSECA, Marília(org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. **Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado**. Educação & Sociedade, v. 24, nº 82. Campinas-SP: abril de 2003. p. 93-130.

GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

GHANEM, Elie. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

GOMES, Alfredo Macedo. Políticas públicas, discurso e educação. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, São Paulo: Mercado das letras, 2011.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O sistema nacional de educação e a escola pública para todos**. Retratos da Escola, Brasília, v.4, n.6, p. 53-64, jan./jun. 2010. Disponível em: retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/68/60. Acesso em: 13 set. 2018.

LOUREIRO, Waldêres Nunes. Os planos de educação: estadual e municipal. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; AGUIAR, Marcia Angela da S. (orgs.). **Planos de educação e ações articuladas**. Camaragibe, PE: CCS gráfica e editora, 2016.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfour. **Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão**. Campinas, SP: Alínea, 2007.

SANTOS, AnaLúcia Félix dos. Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, São Paulo: Mercado das letras, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 11. ed. rev. Campinas: Autores Associados. 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n.44, p. 380-393, maio/agosto de 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação**. Brasília: MEC/CONAE, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 29 st. 2019.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político Pedagógico**. 10 ed. São Paulo: Libertad, 2002.