

POR ENTRE OS FIOS E DESAFIOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**AMONG THE DETAILS AND CHALLENGES OF THE NATIONAL
EDUCATION PLAN**Aloirmar José da Silva¹<http://orcid.org/0000-0001-8396-5323>

CARNEIRO, Moaci Alves. PNE: Fios e desafios do Plano Nacional de Educação. Brasília/DF: Editora Direcional, 2015. 302 p.

Este livro preenche uma lacuna na bibliografia educacional brasileira, principalmente no âmbito da legislação de ensino e de sua relação com as políticas públicas de educação. O Autor, Moaci Alves Carneiro, há anos investiga e atua em diversas esferas do meio educacional, com especial apreço pela Organização da Educação Brasileira, sobretudo em seus aspectos legais, políticos e sociais. Sua formação e trajetória docente na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e na Universidade de Brasília (UnB), bem como seu desempenho como reitor, Secretário de Estado da Educação e ocupante de distintas funções no Ministério da Educação (MEC), colocam-no na vanguarda dos estudiosos da educação com densa produção acadêmica.

A obra em apreço, *PNE: Fios e desafios do Plano Nacional de Educação*, adquire singular relevância no contexto do quarto aniversário de promulgação da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) como um conjunto estruturado de compromissos institucionais, que materializa uma política de Estado no campo educacional, tornando-se um passo categórico na tessitura do Sistema Nacional de Educação. As catorze diretrizes, vinte metas e duzentos e cinquenta e quatro estratégias do PNE reúnem uma multiplicidade de vozes e esforços, como também os sonhos e o protagonismo de todos aqueles que acreditam que é possível enfrentar os desafios da educação brasileira e alavancar seu desenvolvimento, pactuando igualdade, equidade e qualidade.

Se por um lado é indiscutível a necessidade e a relevância do PNE, por outro é catastrófico o cenário que o acompanha desde sua publicação: a crise

¹ Doutorando em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação. Pesquisador da Rede Interdisciplinar de Estudos sobre Violências (RIEV). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa – Paraíba – Brasil. aloirmar@hotmail.com.

econômica e política do país; a crise fiscal dos estados brasileiros; o retrocesso das políticas e programas sociais; a Emenda Constitucional nº95/2016, que limita os gastos públicos por 20 anos; e agora, por último, o veto presidencial no orçamento de 2018, justamente nos dispositivos que tratam dos recursos que iriam viabilizá-lo. Nesse cenário pouco animador, em que as desigualdades econômicas e sociais tornam-se também desigualdades educacionais, encontram-se ainda as polêmicas levantadas, de norte a sul do Brasil, em torno da Base Nacional Comum Curricular e da Reforma do Ensino Médio, que, na esfera da necessidade, são indiscutíveis, mas no âmbito do modo como vêm sendo conduzidas e das limitações que apresentam desde suas concepções, parecem ser mais um “remendo novo em pano velho”.

Ancorado no ordenamento legal que sustenta o corpo da educação brasileira, o autor organiza uma obra didática que analisa o discurso normativo do PNE, possibilitando uma leitura crítico-compreensiva de suas assertivas e inscreve-o numa esfera pedagógica que permite apreendê-lo sem descaracterizar seu caráter de dispositivo jurídico. Sistematizado em quatro partes – o chão do PNE; cronologia e corresponsabilidades no PNE; aspectos múltiplos de financiamento do PNE; e o professor no corpo do PNE – o livro possibilita abarcar o arranjo constituído para impulsionar a educação em suas diferentes alçadas e dimensões. A obra traz ainda um conjunto de anexos que reúne legislação e dados estatísticos para subsidiar reflexões, estudos e decisões na área educacional.

O conjunto da obra, na análise do texto do PNE, especialmente do lugar social em que ele foi produzido, opera com ferramentas conceituais e metodológicas evidenciando sentidos e interpretando as diretrizes, metas e estratégias da lei no percurso das relações de poder e da ideologia que as constituiu como discurso normativo para a educação brasileira. A compreensão desse aporte teórico é fundamental pois revela as representações que deram origem à práticas, como também as práticas que tais representações ensejam. Na verdade, o discurso contido no PNE, analisado categoricamente por Moaci Carneiro na obra em questão, é produto e produtor de práticas e representações sociais da educação brasileira.

A primeira parte da obra, trata do chão do PNE e consiste numa espécie de passaporte para a compreensão de seu arcabouço legal, teórico e metodológico. O autor parte do entendimento que o PNE condensa de modo sistemático as diretrizes, metas e estratégias para a educação, acentuando o regime de colaboração, a necessidade de investimentos públicos e de controle social dos recursos, como também o fortalecimento de um sistema nacional

de educação e a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais.

Desse modo, a viagem pelos fios e desafios do PNE segue seu curso suscitando as questões legais que possibilitam assimilar a educação como direito humano e um bem público inalienável, posicionando os sistemas de ensino “na direção do tempo em construção” (CARNEIRO, 2015, p. 31). O regime de colaboração entre os entes federados, a organização de sistemas de ensino e a estreita relação com as finalidades, objetivos e resultados da Lei nº 9.394/1996 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), tornam-se imperativos do PNE, destacados pelo autor. Se por um lado a incumbência de elaborar os planos nacionais de educação é da União em parceria com os entes federados, de outro lado o monitoramento é escalonado em diferentes instâncias, por meio de ações qualificadas, que incluem a participação de educadores, gestores e da sociedade em geral.

Nesse caminho, o literato destaca que a estrutura do PNE visa enfrentar a insuficiência do atendimento educacional oferecido pelo Estado, coletada e sistematizada por meio de dados consistentes, e manifesta a preocupação do legislador em responsabilizar os entes federados pela garantia da universalização do ensino obrigatório, ou seja, da educação básica. Ele mostra que a base do PNE se ancora no universo legal tripartite que valida a organização da educação nacional e de onde são erigidas suas vigas de sustentação, ou seja, “o respeito à igualdade de direitos, à dignidade da pessoa humana, à valorização da diversidade, à articulação interfederativa e à educação com qualidade social” (CARNEIRO, 2015, p. 66). Ao mostrar o alinhamento dos princípios, diretrizes e metas em prol do ensino regular obrigatório e no rol do direito à educação, o autor destaca o tempo de vigência do PNE e finaliza esse ato com o desenho de um percurso, passo a passo, que mostra as responsabilidades da União, Estados e Municípios em termos de prazos, processos e encaminhamentos.

Na segunda parte intitulada “cronologia e corresponsabilidades no PNE, o autor elabora um mapa-roteiro contendo os focos (eixos) do PNE. Para cada foco (eixo) é sinalizada a meta correspondente, a incumbência de realizar o que está efetivado na meta, as bases legais convergentes que ancoram a matéria em foco, como também as estratégias que se desdobram da meta e o tempo limite em que as metas, com suas estratégias, devem ser alcançadas. Esse mapa-roteiro configura-se em instrumento para os trabalhadores da educação enfrentarem os limites de contenção do PNE: “o tempo de duração – 10 anos [e] os recursos para financiar a educação” (CARNEIRO, 2015, p. 91), haja vista que bem maior do que o desafio de aprovar o PNE é o de materializá-lo

na atual conjuntura brasileira.

De forma pedagógica, o autor notabiliza as precedências e prioridades no processo de execução dos dois primeiros anos de vigência do PNE, pois “pode-se dizer que, neste alinhamento cronológico de dois anos, estão fixadas as pré-condições estruturantes para execução, com êxito das metas do Plano Nacional de Educação” (CARNEIRO, 2015, p. 126). Como era esperado e foi em certa medida previsto nessa obra, tais pré-condições foram desconsideradas e não só os dois primeiros anos de execução do PNE foram calamitosos, mas no marco desse seu quarto aniversário, é possível constatar o aligeiramento de suas diretrizes, bem como o descompasso no alcance de suas metas e na realização das estratégias previstas.

A terceira parte da obra traz os aspectos múltiplos de financiamento do PNE. Trata-se de um tema espinhoso, porém necessário para efetivação da lei e conseqüente melhoria da educação brasileira. Por isso, no início da seção, de forma contundente, o autor delimita: “financiar a educação é a mais adequada forma de financiar o desenvolvimento do país e, ao mesmo tempo, de reduzir as dissimetrias e desigualdades sociais (CARNEIRO, 2015, p. 154). Ele não nega os ganhos dos investimentos em educação dos últimos anos, mas, apesar disso, endossa que o aumento da quantidade de matrículas não tem significado progresso na qualidade do processo educativo. Nessa direção, é estéril transferir responsabilidades, fixando o peso da conta sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios, pois o PNE torna público e indiscutível a necessidade de apoio da União com políticas (re)distributivas de financiamento da educação, por meio de uma robusta articulação interfederativa, haja vista a insuficiência dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na garantia da universalização da oferta de vagas e na implementação de políticas para a permanência dos estudantes na escola.

O autor enfatiza ainda a necessidade de ampliação do investimento público em educação pública para refundar a escola brasileira nos padrões do PNE, especialmente diante do reordenamento definido para a Educação Infantil e das dificuldades dos municípios em aumentar seus repasses para financiamento da educação básica. Ele descontrói o argumento de que o Brasil já destina mais recursos para educação do que as nações ricas, demonstrando que o gasto por aluno é pequeno e o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é menor do que o desses países e, portanto, constata-se, mais uma vez, o baixo gasto do Estado com educação básica. Atualmente o Estado investe 6,1% do PIB em educação, mas o PNE determina o aumento para 7% até o quinto

ano de vigência da lei – junho de 2019 – e 10% até o final do decênio. Essa ampliação, embora não suficiente por várias razões, delimitará o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e possibilitará o enfrentamento dos déficits acumulados, pois as necessidades educacionais “são de base material, estrutural, cultural, pedagógica, gerencial, financeira e humana” (CARNEIRO, 2015, p. 171). Não é em vão que o PNE, na Meta 7, estratégia 7.18, faça alusão à infraestrutura básica necessária às escolas brasileiras, já que elas são a primeira grande chance de estudantes pobres ampliarem seu raio de possibilidades. Contudo, diante da inércia do Estado na definição dos meios e recursos para garantir a execução da lei, “permanecerá a impressão de que os fios e desafios do PNE se fazem acompanhar de um preocupante desconfiol!” (CARNEIRO, 2015, p. 159, grifo do autor).

Na quarta e última parte da obra, de modo sintético, o autor enfatiza o professor no corpo do PNE, ressaltando que, embora esse ordenamento legal esteja no escopo da gestão, os resultados a serem alcançados perpassam a ação docente e exigem maior qualificação e mais comprometimento dos professores. Por isso, seu argumento central é a necessidade de rever a política de remuneração profissional, uma vez que a valorização docente tem impacto direto sobre a qualidade da escola, basta ver a performance acadêmica alcançada pelas escolas mantidas pelo governo federal nas avaliações de larga escala.

Nessa ótica, o autor apresenta os precários salários dos professores da educação básica, na rede pública de cada estado da federação, e argumenta que a “carreira docente e salário de professores da educação básica não são um problema adstrito a estados e municípios, mas, sim, um problema do ESTADO BRASILEIRO” (CARNEIRO, 2015, p. 187, *destaque do autor*). Para o autor, é o enfrentamento desse histórico dilema que possibilitará o florescimento de uma pedagogia da emergência que, ancorada no trabalho docente reconceituado e fortalecido por meio de uma sólida formação continuada, fará da escola contemporânea um espaçotempo de convergência das redes de aprendizagem.

Cabe destacar que esta obra, ora resenhada, traz um conjunto de anexos úteis para a consulta dos leitores, como também se traduz em instrumento de trabalho para pesquisadores e profissionais da educação, pois agrupa dados estatísticos educacionais relevantes, reproduz fragmentos da Constituição Federal que abordam a educação e áreas conexas, oferece o texto da LDB/1996 e transcreve na íntegra o PNE. Ao analisar esses anexos, não resta dúvida de que esse conjunto de leis acompanha o ordenamento de outros países bem-sucedidos, demarcando o direito de todos à educação de qualidade. Entretanto, esse ordenamento não tem sido suficiente para

melhorar os índices educacionais, haja vista que a educação ainda padece de múltiplas e severas mazelas. Mesmo constatando que ela aparece como prioridade nas plataformas de governos, bem como nos discursos inflamados proferidos em épocas de campanha eleitoral, a sensação é que sobram leis e promessas, enquanto falta compromisso e agilidade com políticas educacionais que efetivamente melhorem a realidade brasileira.

Por fim, vale ressaltar que essa obra contribui para fortalecer a educação de qualidade como direito social fundamental de todos, conforme ordenam a Constituição Federal de 1988, a LDB/1996 e o PNE. Esse aparato legal, ao tempo em que positiva o direito do cidadão, institui também a obrigação legal e moral do Estado, no que diz respeito à garantia dos meios e condições de materialização da educação. Mais do que nunca, como afirma o próprio autor, chegou o tempo de “uma escola que corresponda à posição do país de sétima economia do mundo, mas que, para existir e se tornar viável em todo território nacional, custará duas vezes mais do que se investe no custo aluno atual e no padrão atual das escolas públicas em funcionamento nas diferentes regiões do país” (CARNEIRO, 2015, p. 169).

Data de recebimento: 23.12.2018

Data de aceite: 11.01.2019