

# PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: POLÍTICA DE ESTADO PARA A EDUCAÇÃO

## NATIONAL EDUCATION PLAN: POLICY OF STATE FOR EDUCATION

*Soraia Kfouri Salermo*<sup>1</sup>

*Samira Fayez Kfouri*<sup>2</sup>

*Rosana Pereira Lopes*<sup>3</sup>

**RESUMO:** Uma política de Estado para a Educação pela construção do Plano Nacional de Educação (PNE) passa por avanços e recuos num processo histórico contraditório. Propomos resgatar aspectos do movimento histórico e suas perspectivas para tentar compreender a lógica deste processo, do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, redigido por Fernando de Azevedo em 1932, ao atual Projeto de Lei n. 8035/2010, que ora tramita no Congresso Nacional. A história recente conta com precedentes importantes ao processo atual de discussões, debates para a construção de um novo Plano Nacional de Educação, o qual resultou num documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010). Este trabalho é fruto de um projeto de pesquisa de cunho qualitativo desenvolvido na Universidade Estadual de Londrina, partindo do pressuposto que um projeto de escola não se dissocia de um projeto de Estado que busca compreender os reflexos da Política Educacional nos projetos de educação em unidades escolares. Observamos que o atual Projeto de Lei para o PNE apresenta-se contraditório com as justificativas que o acompanham, bem como com o documento final da CONAE/2010, o qual foi considerado documento referência. Estamos diante de um desafio que é a conquista de um Plano Nacional de Educação como instrumento político que se traduza num projeto de educação de qualidade social, reafirmando a educação como direito público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política de Estado. Plano Nacional de Educação. CONAE/2010.

**ABSTRACT:** A government policy for Education towards the construction of the National Education Plan (NEP) goes through advances and retreats in a contradictory historical process. We propose rescue aspects of the historical movement and its prospects to try to understand the logic of this process, from the Manifesto of the Pioneers of the New School, written by Fernando de Azevedo in 1932, to the current Bill no. 8035/2010, under discussion now in Congress. Recent history has important precedents to the current process of discussions, debates for the construction of a new National Education Plan, which resulted in a final document of the National Conference on Education (CONAE/2010). This work is the result of a project of qualitative research developed at the State

---

<sup>1</sup> Doutora em Políticas Educacionais e Sistemas Educativos pela Unicamp; Docente da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: [soraiafour@uel.br](mailto:soraiafour@uel.br)

<sup>2</sup> Doutora em Comunicação Social pela UMESP/SBC-SP; Docente da Universidade Estadual de Londrina e da Universidade Norte do Paraná. E-mail: [samirakfour@hotmail.com](mailto:samirakfour@hotmail.com)

<sup>3</sup> Doutora em Educação e Currículo pela PUC/SP; Docente da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: [rosanalopes@uel.br](mailto:rosanalopes@uel.br)

University of Londrina, assuming that a school project is not dissociated from a state project that aims to understand the reflections of Educational Policy in education projects in school units. We note that there is a contradiction in the current Bill for the PNE in relation to its justifications, as well as to the final document of CONAE/2010, which was considered a reference document. We are facing a challenge that is the achievement of a National Education Plan as a policy instrument that reflects an education project of social quality, reaffirming education as public law.

**KEYWORDS:** State Policy. National Education Plan. CONAE/2010.

## **INTRODUÇÃO**

A trajetória de uma política de Estado para a Educação, expressa pelo Plano Nacional de Educação, é marcada por reivindicações da sociedade com a proposição de um plano que traduza os anseios da sociedade civil e política no reconhecimento da educação como uma política de estado para a construção de uma identidade nacional com intuito de promover a construção de um sistema nacional de educação, articulado em colaboração com os entes federados.

Uma história recente conta com precedentes importantes ao processo atual de discussões, debates para a construção de um novo Plano Nacional de Educação - PNE resultando no documento final<sup>1</sup> da Conferência Nacional de Educação - CONAE.

Esta pesquisa de cunho qualitativo é desenvolvida a partir do grupo de pesquisa do “Projeto de Estado ao Projeto de Educação”, que abarca o projeto de pesquisa “Gestão Administrativa: planejamento educacional em questão”, onde trabalhamos com o princípio que os projetos de educação em unidades escolares não se dissociam do perfil do Estado planejador.

## **PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO**

Nesta ponte entre Estado e unidade de ensino, o planejamento, como mediação para uma ação profissional, de competência política e técnica, não trata a escola como um universo fechado e isolado do contexto macrossocial, nem a condena à simples reprodução de determinismos, pois, se assim fosse, desprezaríamos a aparente rejeição de grande proporção dos profissionais no campo educacional, que se traduzem como focos de resistência diante da defesa pela neutralidade do planejamento e/ou do caráter revolucionário que se possa propagar como um fim em si mesmo.

O planejamento perde seu sentido se for visto como uma ferramenta sem o valor político agregado, pois, como trabalho humano, só tem sentido se produzir valor. E esse

sentido se amplia no processo educacional, que é resultado do reconhecimento de fins, como ação que promove a formação do próprio homem. Os elementos do processo implementam, direcionam e enriquecem o cumprimento dos fins pela ação interventora do homem coletivo comprometido com o processo e seus resultados.

No processo de produzir mais-valia, Marx (2002, p. 220) argumenta que,

O produto de propriedade do capitalista é um valor-de-uso: fios, calçados, etc. Mas, embora calçados sejam úteis à marcha da sociedade e nosso capitalista seja um decidido progressista, não fabrica sapatos por paixão aos sapatos. [...] não é movido por puro amor aos valores-de-uso, [...] apenas por serem e enquanto forem substrato material, detentores de valor-de-troca. [...] Além de um valor-de-uso, quer produzir mercadoria; além de valor-de-uso, valor, e não só valor, mas também valor excedente (mais-valia).

Para Marx, o capitalista não se identifica com o produto em seu valor-de-uso, uma vez que o foco está na mais-valia, o valor excedente, que mantém o processo de acumulação da sociedade capitalista, para determinada classe. A educação, sob este prisma, é vista como papel de mercado. O planejamento, sob o prisma do educador consciente de seu papel, agrega valor ao trabalho, qualificando-o, e até mesmo como valor-de-troca pelo valor-de-uso, ainda que o produto do trabalho educacional não deva ser visto como mercadoria, para atender a interesses de outrem, mas como formação humana, que busca viver bem, individual e coletivamente, para usufruto, na troca e no uso, daquele que o alcança.

O valor agregado é o da formação deste homem, que o faz capaz de interferir em seu meio, transformando-o, sendo o resultado desta transformação cultural o processo em que este homem, pela coletividade, se constrói, produzindo-se. Paro (informação verbal)<sup>ii</sup> considera esse processo “artificial”, porque se distancia do “natural”, uma vez que, alheio a ele, o homem não participa do processo de humanização, fruto da intervenção e transformação do próprio homem pelo motor de sua insatisfação - para viver bem e melhor.

Saviani (2004, p. 37), ao discutir valores e objetivos na educação, pontua que o homem não fica indiferente às coisas de forma passiva,

Ele reage perante a situação, intervém pessoalmente para aceitar, rejeitar ou transformar. A cultura não é outra coisa senão, por um lado, a transformação que o homem opera sobre o meio e, por outro lado, os resultados dessa transformação.

Portanto, a formação cultural vem coincidir com a formação humana, pois cultura é o processo pelo qual o homem se transforma e transforma a natureza, fato que leva à valoração e aos valores. Nesse processo de produção e autoprodução – numa ação recíproca –, produz-se cultura.

A educação escolarizada é cultura, pois envolve a ação do homem com outros homens, num processo de reprodução, produção, autoprodução e produção recíproca, e esse processo cultural ocorre num ambiente que possui uma especificidade organizativa, envolvendo tempos, espaços, regras, valores. Não se dá de maneira espontaneísta, mas intencional, pois é resultado da ação de profissionais - mesmo que ocorram relações espontâneas, tendo em vista que estas se formalizam, quando reconhecidas e valoradas.

A cultura organizacional da escola passa por este processo de produção coletiva, definindo-se, ao longo do tempo, pela sua especificidade, num campo minado pelo jogo de interesses. Não se pode ignorar que a escola traz traços de uma organização nascida na luta travada em cada chão; essa luta desencadeia avanços e recuos manifestos por propostas inovadoras e/ou reacionárias, numa dinâmica de focos de resistências para a manutenção de uma cultura conservadora, como também resistência a mecanismos de manipulação de outrem.

O planejamento educacional situa-se numa perspectiva de construção na rede de influências sociais, econômicas, políticas e culturais de que participam unidades escolares, instâncias intermediárias (Núcleos Regionais de Ensino ou Diretorias Regionais de Educação), Secretaria de Educação e Ministério de Educação, num jogo de redefinição constante.

Para as unidades escolares, o processo identitário passa pela sua organização interna, reconhecida como cultura organizacional, já que permite, dessa forma, ampliar e enriquecer o conhecimento sobre a unidade escolar, analisando-a em seu movimento interno (estrutura, intenções, concepção educacional, desempenho e outros), assim como a rede de influências e determinações que recebe o estabelecimento no contexto social, econômico, político e cultural, que provoca a construção permanente da cultura organizacional da escola.

Utiliza-se a expressão *cultura* para não reduzir a uma análise meramente burocrática, mas enfatizando-se o papel intencional do homem em sua relação coletiva promotora da cultura.

Com a expressão *organização*, reconhece-se que o espaço escolar tem uma historicidade estrutural e funcional, levando-se em conta que a escola que conhecemos hoje é uma invenção da modernidade e, como reflexo da sociedade capitalista, traz sua organização pela manutenção das relações sociais de produção, divisões sociais e de produção, realiza escolhas, estabelece critérios que desfavorecem aos já desfavorecidos e que, embora num cenário dito descentralizador, mantêm práticas de um “recentralismo inovador”. No entanto, é

neste espaço que a luta se trava, pelo motor da sua própria contradição; num movimento dialético, o espaço educacional assume formas de regulação e/ou de libertação, e é nesta encruzilhada que grupos sociais lutam por legitimidade e poder, ao mesmo tempo em que permitem a ação de profissionais que compreendam a dimensão política de sua atuação, rompendo com a alienada rotina impessoal e racionalizada da burocracia (SALERNO, 2007).

No entanto, não basta pensar somente o local imediato de trabalho, pois este é fruto de uma gama de determinações externas a este. O planejamento escolar recebe influências do Estado planejador.

O princípio que um projeto de escola não se dissocia de um projeto de Estado é aspecto fundante desta pesquisa, pois a leitura da escola se faz antes dela. O planejamento ganha destaque como um tema contemporâneo, haja vista a ênfase a ele atribuída na trajetória da Conferência Nacional de Educação, que representa um marco de nosso tempo; o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010) atribui um valor ao planejamento educacional, fazendo menção em vários momentos ao papel relevante para a construção do Sistema Nacional Articulado – com vistas a um novo Plano Nacional de Educação.

No dia 14 de dezembro de 2010, o ministro Fernando Haddad entregou ao presidente Lula, que, por sua vez, apresentou ao Congresso Nacional, no dia 15 de dezembro de 2010, o projeto de Lei do Plano Nacional de Educação para vigorar no período de 2011-2020. O projeto de lei foi entregue em cima do prazo de vencimento do atual Plano Nacional de Educação/2001. Assim, considera-se que o projeto só será discutido na próxima gestão governamental.

A grande expectativa que se tem com próximo plano é que adquira um *status* de política de Estado para a Educação com vistas à qualidade educacional e que ultrapasse o campo de uma “carta de intenções”, pois se espera que origens orçamentárias sejam claras, sem ambiguidades, nem mesmo vetos, como ocorrido na gestão de Fernando Henrique Cardoso na aprovação da Lei 10.172/2001, com os nove vetos presidenciais.

Com a gestão Lula, a grande expectativa era que estes vetos fossem revogados; no entanto, o que parece é que o PNE/2001 foi desconsiderado para despender esforços num outro plano, concomitante ao PNE, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A configuração atual é bastante confusa, com reflexos para os sistemas de ensino e suas unidades escolares: o projeto de educação desenvolvido a partir das unidades de ensino

passa pela política do Estado planejador presente no campo de estudo das políticas educacionais.

## **MOVIMENTO HISTÓRICO E SUAS PERSPECTIVAS**

Na década de 1930, temos um marco importante com Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, redigido por Fernando de Azevedo, num texto integrador organizado de tal maneira que abarca a concepção do autor e seus signatários, grupo que não tinha características homogêneas em sua composição, pois abrigava liberais elitistas, liberais igualitaristas e simpáticos ao socialismo. Mesmo assim, integra-se com objetivos de revelar a educação como problema nacional:

No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes [...] (AZEVEDO, 1932, s. p.).

A incumbência que o grupo de intelectuais recebeu a partir da IV Conferência Nacional de Educação, como estímulo e expectativa governamental<sup>iii</sup>, expressou de maneira hábil a partir da redação de Fernando de Azevedo uma visão da educação brasileira com capacidade de síntese dos anseios da sociedade, a ponto de abarcar o grupo heterogêneo de intelectuais brasileiros, entre 25 homens e mulheres signatários do manifesto. Um manifesto que parte da identificação da educação como problema nacional expressa um diagnóstico que revela dicotomia entre política educacional e política econômica, ausência de um sistema de organização escolar, fragmentação, desarticulação e descontínuismos das políticas educacionais. Fernando de Azevedo expõe a preocupação que teve numa carta enviada a Frota Pessoa, um dos signatários do Manifesto, conforme expressa citação de Penna (1987, p. 148):

Ele [o Manifesto] deve ser o mais sério e mais importante documento político, sobre a matéria educacional na história do país: não podemos sair a público (tal nossa responsabilidade) senão por um documento capaz de impressionar profundamente pela firmeza e pelo desassombro, pela sinceridade e pela doutrina de alicerces sólidos e de linhas harmoniosas.

Observa-se a preocupação de Fernando Azevedo com a responsabilidade do documento na questão da sinceridade e na capacidade de impressionar – intento que, pode-se reconhecer, alcançou. Tornou-se um marco histórico para a educação brasileira, segundo Azanha (2004); o manifesto não perde em sua importância, mesmo quando, por vezes, tenha sido minimizada pela arrogância de patrulheiros ideológicos.

O redator do Manifesto de 1932 propôs uma intervenção no contexto social e político da época, o que de fato conseguiu, pois teve uma incorporação ao texto Constitucional de 1934, mesmo que por breve tempo, já que a Carta de 1937 aborta o anteprojeto que não chega a ser discutido devido à suspensão dos trabalhos da Câmara dos Deputados, em 10 de novembro de 1937, pelo fechamento de todos os poderes representativos, com o Estado Novo.

A ideia de um Plano Nacional de Educação é retomada somente no interior da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 4.024/61), sob a influência do período nacional-desenvolvimentista.

O trâmite da primeira LDBEN passou por uma discussão sobre o eixo centralização-descentralização, estando os educadores progressistas na luta contra a centralização excessiva – forte tradição histórica – bem como a então recente experiência do Estado Novo.

Outro aspecto deste trâmite foi o embate entre católicos e progressistas sobre a questão da laicidade do ensino. Os colégios católicos em números significativos permitiram à Igreja Católica uma ampla e marcada atuação sobre o contexto legal para a educação.

No período de 13 anos que a LDBEN esteve “engavetada”, tivemos o segundo “Manifesto dos Educadores Mais uma vez Convocados”, reafirmando as ideias do “Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova” de 1932, mas não com a força do primeiro manifesto.

Do ponto de vista da bandeira do nacionalismo-desenvolvimentista, o Plano Nacional de Educação deveria ser mais importante que a própria LDBEN; já do ponto de vista dos privatistas, o Plano Nacional de Educação teria papel secundário, em razão da defesa da liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que desejasse a seus filhos, considerando que a ação planificada do Estado trazia embutido o risco de totalitarismo (SAVIANI, 1998).

No entanto, o plano criado se concentrava numa distribuição de recursos. Para Azanha (2004, p. 78),

No fundo, entre os Planos de 37 e de 62, a diferença básica estava na própria concepção de plano, que, no primeiro, se traduzia numa ordenação até nos pormenores da educação brasileira, enquanto o segundo apenas estabelecia determinados critérios para os esforços articulados da União, dos estados e dos municípios na aplicação de recursos destinados à educação.

A partir de 1964, o Ministério da Educação passa a responder ao Ministério do Planejamento, transferindo as decisões dos educadores aos tecnocratas, cuja área de formação era a das Ciências Econômicas.

A Lei 5.692/71 traduziu essa visão tecnocrática, impulsionada pelo período militar, pois tinha respaldo, consultoria e acompanhamento da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID), com base no acordo MEC/USAID<sup>iv</sup>.

Esta lei, em seu artigo 53, define que o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação e, no parágrafo único, que o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano Geral.

A desconcentração não tirava o caráter centralizador das decisões, já que os planos setoriais deveriam integrar-se harmonicamente ao plano governamental (SALERNO, 2007).

Para Saviani (1998), o plano passa de instrumento da racionalidade científica (1932 a 1962)<sup>vii</sup>, de base escolanovista, para instrumento de racionalidade tecnocrática (período militar), de base tecnicista de educação.

Kuenzer (1990) ressalta que, no período que se seguiu, ou seja, na década de 1980, assistiu-se ao descontínuismo, à fragmentação e ao descontrole, frutos de políticas clientelistas, que desconsideraram a existência do Plano Educação para Todos, expressando, de modo geral, o que o governo Tancredo pretendia. Predominou o repasse de recursos aos estados e municípios, com objetivos clientelistas.

No processo de redemocratização, com a Constituição de 1988, vislumbraram-se novas perspectivas para o país, conseqüentemente para a educação.



Cury (2009) lembra que no artigo 21, inciso IX, a Constituição estabelece como competência exclusiva da União elaborar e executar planos setoriais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Já no artigo 214 da mesma Constituição dispõe: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público [...]”.

Cury (2009), ainda neste contexto, identifica o princípio de predominância do interesse da União nas questões gerais, ao passo que nas questões específicas aos estados e municípios observa-se o eixo centralização-descentralização presente no atual marco Constitucional.

Em 1993, com o Plano Decenal de Educação para Todos a partir do MEC, houve tentativa de pôr em prática os ideais da Conferência Internacional de Educação para Todos de Jomtien/Tailândia, que foram estendidos às unidades escolares em 1994, em estados que buscaram atender prontamente à proposta coordenada pelo MEC (SALERNO, 2007).

O Plano Decenal lança o foco na educação fundamental, em consonância com a nova estratégia das agências internacionais para o atendimento aos bolsões de pobreza. Como instrumento, porém, teve vida curta, no início da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e depois seus intentos absorvidos pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sendo mencionados no novo período da gestão FHC, mas não viabilizados.

A atual LDB, Lei n. 9.394/96, em seu artigo 9, apresenta a incumbência à União de elaborar o PNE em colaboração com os estados, municípios e distrito federal. Nas disposições transitórias da atual LDB, em seu artigo 87, retoma a contagem da década da educação, que havia sido iniciada com o Plano Decenal de Educação para Todos em 1993, e define o prazo de um ano, no parágrafo 1, para encaminhar ao Congresso Nacional, na sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Na introdução do PNE homologado em 2001, faz-se a referência a esta sintonia com a Conferência em Jomtien/Tailândia, em 1990.

No atendimento ao prazo estabelecido na atual LDB, foi dada entrada no Congresso Nacional, não ao documento do MEC, com um contexto normativo a favor, já que perde o prazo e é precedido pela mobilização de inúmeras entidades que pressionaram o governo a se mover dando entrada ao projeto na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998.

Pela pressão social, o MEC desengavetou seu plano e o encaminhou em 11 de fevereiro de 1998, onde tramitaria como anexo ao PNE da sociedade brasileira – resultado do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Diante do conflito, a Câmara dos Deputados e o Senado, lugar onde o governo tinha maior representatividade, utilizam-se de uma estratégia ao indicar como relator o deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS): este subscreveu o relatório com base na proposta formulada pelo Fórum, que se transformou no substitutivo ao PNE da sociedade brasileira. Em junho de 2000, é aprovado pela Câmara dos Deputados e, em dezembro de 2000, pelo Senado.

No entanto, ao ser sancionado pelo presidente da República, em 9 de janeiro de 2001, com razões apresentadas na Mensagem 9, apresenta 9 vetos presidenciais:

O presidente da República, confessa que sua posição ante a matéria foi ditada pela área econômica do governo e não pelos seus auxiliares e organismos diretamente responsáveis pela educação. As razões da política ditada pelo FMI determinaram, na verdade, a decisão presidencial e não quaisquer considerações de ordem “interna” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 106).

Para além da curiosidade em torno do número 9, os vetos presidenciais, da gestão FHC, dizem respeito essencialmente a questões de financiamento, produzindo um impacto no conjunto de metas, pois interferem no potencial de viabilização do Plano como um todo.

O PNE/2001 é sancionado com um diagnóstico importante da realidade educacional brasileira, mas esvaziado pelo não querer realizar, pela manutenção das relações e/ou pela omissão, produzindo um enfraquecimento gradual das forças de coalizão.

Para Paulo Freire (2007), quando o Estado deixa de cumprir seu dever de oferecer educação de qualidade e em quantidade ao seu povo, passa pela omissão criminosa, resultando na ação de comunidades populares na instalação de escolas com um mínimo necessário com precariedade na contratação de professores; no entanto, uma situação cômoda para o Estado.

Na gestão Lula, em 24 de abril de 2007, é lançado pelo MEC o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): plano que agrega mais de 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades. Com uma repercussão favorável na opinião pública, pois apresenta como propósitos a qualidade do ensino, a equidade com vistas à redução da desigualdade e o desenvolvimento das potencialidades.

Ainda em sua apresentação, expõe os 6 pilares que definem seu marco conceitual: 1. visão sistêmica da educação; 2. territorialidade; 3. desenvolvimento; 4. regime de colaboração; 5. responsabilização; e 6. mobilização social. Como estratégia, o PDE dá visibilidade a ações que são reunidas, pela defesa de que o exposto Plano tem a virtude de possuir uma visão sistêmica da educação, utilizando-se de uma estrutura que abarca ações dos entes, como: o PDE – Estado, Plano de Ações Articuladas (PAR) – Município e PDE – Escola, numa concepção de planejamento estratégico.

O Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 dispõe sobre a implementação do PDE, fazendo referência aos artigos 8 a 15 da atual LDB n. 9.394/96, para respaldar a proposição de um PNE como incumbência da União.

O que se percebe, conforme aborda Saviani (2007), é uma construção paralela e sem levar em conta o disposto no PNE, projetando a percepção de um novo PNE que estaria sendo colocado no lugar do PNE aprovado pelo Congresso Nacional, em 9 de janeiro de 2001, ou seja o atual PNE solenemente ignorado.

Tivemos, então, uma expectativa frustrada não somente na sobreposição do atual PNE/2001, mas com a omissão em relação aos vetos presidenciais de FHC. Aguardávamos que o PNE fosse considerado e revisto pelo governo Lula, mas tivemos um plano apresentado à sociedade brasileira num caráter mais ambíguo que o seu concomitante, um plano de governo, sem, contudo, consistir-se como estrutura de um plano, mas como um conjunto de ações; para Saviani (2007), o PDE não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Vale lembrar que, após a participação do então presidente Getúlio Vargas e do Ministro da Educação na IV Conferência Nacional expondo a ausência de rumos para a educação brasileira, em 1937, o Presidente da República sancionou a Lei nº 378, reorganizando o Ministério da Educação e Saúde Pública, instituindo, no mesmo ato, a Conferência Nacional de Educação:

Lei, Art. 90. Ficam instituídas a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das atividades concernentes à educação e à saúde, realizadas em todo o País, e orientá-lo na execução dos serviços locais da educação e de saúde, bem como na comissão do auxílio e da subvenção federais.

Parágrafo único. A Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde serão convocadas pelo Presidente da República, com intervalo máximos de dois anos, nela tomando parte autoridades administrativas que representem o Ministério da Educação e Saúde e os

governos dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre [...] (BRASIL, 1937).

Com a iniciativa de institucionalização das conferências pelo governo Vargas, em 1941, foi realizada a I Conferência Nacional de Educação e, na sequência, várias outras sob a iniciativa ora da sociedade, ora do Poder Público.

Observamos em abril de 2008, na realização da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) realizada em Brasília, com regimento elaborado pelo MEC, que se deliberou pela realização da Conferência Nacional da Educação (CONAE), como iniciativa do Poder Público, programada para o primeiro semestre de 2010, precedida por Conferências Municipais, para o primeiro semestre de 2009, e Conferências Estaduais e do Distrito Federal, para o segundo semestre de 2009.

É, então, expedida a Portaria n. 10/2008, publicada no Diário Oficial da União, em 04 de setembro de 2008, constituindo uma comissão de 35 membros, atribuindo a tarefa de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da CONAE em todas as etapas, designando o Secretário Executivo Adjunto Francisco das Chagas Fernandes para coordenar a Comissão Organizadora Nacional. Como iniciativa do Poder Público, é institucionalizada pelo MEC.

O documento final da CONAE/2010 é apresentado à sociedade com o tema Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, resultando de um pleito entre movimentos sociais, entidades diversas e governo. Foi um processo de representações com diversas forças sociais na defesa por um Sistema Nacional de Educação articulado com vistas a superar o papel da Educação como política de governo, para a Educação como política de Estado.

O processo de discussão nas mais variadas instâncias, municipais, regionais, estaduais e nacional propiciou visibilidade às demandas de reivindicações: para o atual governo, além da visibilidade a incorporação, no projeto de Lei para o novo PNE n. 8.035/2010, de um plano que até o momento se encontrava num paralelismo com o PNE/2001, o PDE e seus derivados em âmbito estadual (PDE/estadual) e municipal (PAR – Plano de Ações Articuladas) e o PDE escola, previsto nas estratégias para a meta 07, bem como nas justificativas.

Um aspecto sensível, que requer a maior atenção, é que o processo de discussão rico proporcionado por diversas entidades na participação da CONAE,

“orquestrado” pelo Governo expressa discrepâncias entre o Documento final da CONAE e o Projeto de Lei, especificamente sobre questões sobre o financiamento.

A meta 20 que diz respeito ao financiamento parece desconsiderar a ação “c” prevista no Documento Final da CONAE (2010, p. 111):

c) Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições).

No entanto a meta 20, encaminhada pelo então ministro Fernando Haddad – “Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País”<sup>v</sup> –, trata de maneira mais flexível, estabelecendo o mínimo para todo o período.

Após o projeto passar pelo Congresso Nacional, encontra-se no Senado com a seguinte redação:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.(PL 8035/2010)

Importante observar que o percentual retorna a 7 e 10% do PIB, mas sem o critério gradual de 1% anual como expresso pelo documento final da CONAE. Outro aspecto preocupante que abarca o histórico embate entre o público e o privado/mercado é a proposta do atual relator, senador José Pimentel (PT- CE), o qual defende que no cálculo dos 10% do PIB, sejam inclusos os gastos públicos indiretos, tais como bolsas de estudo do Prouni (Programa Universidade Para Todos) e o Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), que beneficiam a rede particular de ensino superior, além de outros convênios com a iniciativa privada. Pimentel considera necessário contemplar parcerias, como as que existem com o Sistema S, por exemplo.

Devido a essa defesa do Senador José Pimentel, o Fórum Nacional de Educação expressa a 11ª Nota Pública, em 27 de fevereiro de 2013, reagindo ao relatório apresentado no relatório da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), pelo Senador ao PLC n 103/2012, que trata do PNE para a próxima década, do qual destacamos os seguintes trechos:

Com esse objetivo, após analisar o relatório apresentado na CAE, pelo Senador José Pimentel, do PLC n. 103/2012 que trata do Plano Nacional de Educação para a próxima década, o pleno do Fórum Nacional de Educação,

em sua reunião ordinária de 27/02/2013, deliberou e decidiu tornar pública a defesa dos seguintes pontos:

1. O investimento público, que deve alcançar o patamar de 10% do PIB em dez anos, diferentemente do que foi proposto pelo relator, deve ser destinado, exclusivamente, aos estabelecimentos públicos de educação, redes e sistemas públicos de ensino, tal como foi aprovado pela Câmara dos Deputados.

2. É necessário manter a meta intermediária de investimento público em educação pública na ordem de 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE, extraída pelo relatório do Senador Pimentel.

3. A expansão de vagas na educação básica, educação profissional e educação superior nos segmentos públicos.

4. A importância e a necessidade de manter no texto a destinação de, no mínimo, 50% do fundo social do pré-sal, de todos os royalties e participação especial de petróleo e demais minérios para alcançar o patamar de investimento público em educação pública na ordem de 10% do PIB durante a década.

5. No tocante a meta 4, em respeito às deliberações da CONAE 2010, solicita a retomada da redação original do PL 8.035/2010, visando assegurar a inclusão das pessoas com deficiências.

A defesa das medidas de financiamento, na nova lei que estabelecerá as metas e estratégias para educação nos próximos dez anos, tem como objetivo garantir que o Estado brasileiro cumpra o seu dever em garantir o direito à educação de cada cidadão e cada cidadã, com a qualidade social defendida pelas entidades do FNE<sup>vi</sup>.

Outro aspecto identificado na Ação “c” da CONAE (2010, p. 111), refere-se ao item “b”: “b) revogar, de imediato, a Desvinculação da Receita da União (DRU) para todas as áreas sociais.” A DRU é uma lei de desvinculo de até 20% das Receitas da União a critério do Presidente da República; foi criada em 1994 como Fundo Social de Emergência para existir por pouco tempo, mudou de nome posteriormente para Fundo de Estabilização Fiscal e atualmente como Desvinculação de Receitas da União (DRU), originária de uma emenda constitucional 42/2003. No entanto, sua referência não tem identificação no Projeto de Lei, nem mesmo fora dele, como ocorre com os aumentos das vinculações dos recursos para educação, também aprovado pela CONAE, de 18% para 25% para União, e de 25% para 30% para municípios e estados, mas não referenciado pelo Projeto de Lei ou fora dele, como proposição de emenda constitucional. No entanto, o Congresso Nacional promulgou, em dezembro de 2011, a Emenda Constitucional 61, que prorroga até 31 de dezembro de 2015 a vigência da Desvinculação de Receitas da União (DRU), emenda que mantém o mecanismo para governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Em 2012, esse montante correspondeu a R\$ 62,4 bilhões.

Como se observa, existe um movimento para vincular os recursos a um direito fundante – a educação – e esta como direito público, recurso público em instituições

públicas. Por outro lado, o movimento de desvínculo – a DRU, bem como o estímulo à iniciativa privada, que descaracteriza o direito, transformando-o como um bem de consumo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O cenário de tramitação para um novo PNE é altamente contraditório. Nas justificativas do então Ministro Fernando Haddad, que acompanharam o projeto de Lei ao então Presidente Lula em 2010, aparecem críticas ao plano anterior como extenso e atribuindo o ganho ao novo projeto de Lei para o PNE em curso, apontando a falta de uma instrumentalização do anterior a favor do atual PDE, que é defendido como um “importante instrumento de persecução de metas quantitativas [...]” (HADDAD, 2010). No entanto, percebe-se um rol de metas enxutas, mas ambíguas e omissas no Projeto de Lei para o PNE, em relação à Conferência Nacional de Educação, a qual é tida como referencial para a elaboração do referido Projeto de Lei.

E, como apresentado, absorve e legitima o PDE criado numa concomitância e sobreposição ao PNE/2001, abarcando elementos do PDE no texto que tramita no Congresso Nacional para o PNE.

O rico processo de discussão criado a partir da CONAE pode ter sido utilizado como cenário de legitimação de uma proposta de governo e não de uma proposta de Estado como se discursa e se defende, pois na verdade mais se distancia do que aproxima em questões essenciais, como o financiamento. E, recentemente, a proposição da II CONAE para 2014, pelo Fórum Nacional de Educação, sob a coordenação-geral Francisco das Chagas Fernandes, ainda como iniciativa do Poder Público.

A CONAE foi preconizada e institucionalizada pelo MEC, diferentemente das propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, (FNDEP) e os cinco Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), que ocorreram nos anos de 1996 a 2004 como iniciativas de entidades civis e educadores preocupados com a Educação Nacional. Pois, como se observa, o movimento das políticas governamentais para educação adquire um contorno de forte estímulo a iniciativa privada, promovendo sua expansão.

Acompanhamos um processo de tramitação do novo PNE altamente lento, que se justifica por muitas outras prioridades, de processos eleitorais à demandas financeiras da copa do mundo em 2014, a qual a DRU cumpre o seu papel de desvinculo dos parques recursos vinculados, bem como o clássico embate de interesses privatistas e ajustes estruturais econômicos internacionais. O grande desafio é conquistarmos uma política de Estado que

materialize um Plano Nacional de Educação, como instrumento político de materialização de um projeto de educação de qualidade social, reafirmando a educação como direito público.

## Notas

<sup>i</sup> CONAE 2010. Construindo o Sistema Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

<sup>ii</sup> Palestra ministrada aos professores da rede estadual do Paraná a convite da APP/PR em 1990 sobre o papel do Administrador na escola pública.

<sup>iii</sup> Getúlio Vargas havia acabado de criar o MESP. O então ministro Francisco Campos e o próprio Getúlio Vargas compareceram à Conferência, quando confessaram que o governo revolucionário não tinha proposta educacional, esperando que, dos intelectuais ali presentes, saísse a elaboração do “sentido pedagógico da Revolução”.

<sup>iv</sup> Ministério da Educação/United States Agency for International Development (Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos).

<sup>v</sup> Projeto de Lei 8.035/2010 sobre o Plano Nacional de Educação.

<sup>vi</sup> Fórum Nacional de Educação. 11ª Nota Pública, em 27 de fevereiro de 2013, Disponível: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/11notafne.pdf>.

<sup>vii</sup> Período de intensa influência escolanovista, tem um marco com o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, onde os signatários reclamam por um plano científico para a educação.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, F. (Org.). *A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo*. Manifesto dos pioneiros da educação nova. São Paulo: Nacional, 1932.

AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENEZES, J. G. C. et al. *Educação básica: políticas, legislação e gestão*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* - promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 378 de 13 de janeiro de 1937. *Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública*. *Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro (DF) 15 jan. 1937.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Fórum Nacional de Educação. *11ª Nota Pública*, em 27 de fevereiro de 2013. Disponível: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/11notafne.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 8.035/2010 do Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020*. Disponível: [www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=831421](http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=831421). Acesso em 14 mar. 2011.



CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*. Documento Final. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf). Acesso em: 10 nov. 2012.

HADDAD, F. *Justificativas sobre o Projeto de Lei nº 8.035* encaminhadas ao Presidente da República. 03/12/2010. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2010/33.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2010/33.htm). Acesso em: 14 mar. 2011.

FREIRE, P. *Política e educação*. 8. ed. Indaiatuba: Villa das Letras, 2007.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 20. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PENNA, M. L. *Fernando de Azevedo: educação e transformação*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

SALERNO, S. K. *Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão*. Campinas: Alínea, 2007.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.

\_\_\_\_\_. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 15. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: a análise do projeto do MEC. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1.231-1.255, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 dez. 2010.

Recebido em março de 2013.

Aprovado em junho de 2013.