



Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo

*Towards a National Education Plan:
national, federal, democratic, and effective*

*Por un Plan Nacional de Educación:
nacional, federativo, democrático y efectivo*

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

Resumo: Este artigo tem por objetivo refletir sobre o sentido de um Plano Nacional de Educação (PNE). Para tanto, o texto se apóia em um pequeno histórico das várias vezes em que um plano de tal natureza foi elaborado desde 1931. Focalizando o atual PNE, aponta suas virtudes, como o diagnóstico, as metas e as ações. Entretanto, a ausência de recursos programados o tornou uma carta de intenções. A elaboração de um novo Plano, a vigorar a partir de 2011, preservadas aquelas virtudes, incidirá no mesmo equívoco se não contar com financiamento adequado e com a instalação do regime de colaboração.

Palavras-chave: plano nacional de educação; conselho nacional de educação; planejamento da educação; colaboração federativa.

Abstract: The objective of the article is to reflect on the significance of a National Education Plan (PNE) in Brazil. The paper presents a brief historical account of the various plans formulated since 1931. As for the current Plan, it analyses its virtues, like the diagnosis, goals, and activities. Nonetheless, the absence of assigned financial resources transformed it into a letter of good intentions. The formulation of a new Plan to be implemented from the year 2011 onward, in which those virtues are preserved, will incur in the same mistake if adequate financing and federal cooperation are not provided.

Keywords: National Education Plan; National Council of Education; educational planning; federal collaboration.

Resumen: Este artículo tiene por objetivo reflexionar sobre el sentido de un Plan Nacional de Educación (PNE) en el Brasil. Para tanto, el texto se basa en un breve recuento histórico de los distintos planes de tal naturaleza elaborados desde 1931. Focalizando el actual Plan, destaca sus virtudes, como el diagnóstico, las metas y las acciones. Sin embargo, la ausencia de recursos programados lo ha transformado en una carta de intenciones. La elaboración de un nuevo Plan a vigorar a partir del año 2011, preservadas aquellas virtudes, incidirá en el mismo error caso no se cuente con financiamiento adecuado y con la instalación del régimen de colaboración federativa.

Palabras clave: plan nacional de educación; consejo nacional de educación; planificación de la educación; colaboración federativa.

“Uma longa caminhada começa pelo primeiro passo”
(provérbio chinês)

UM POUCO DE HISTÓRIA DO PNE NO CNE E NO CFE

No CNE criado por Decreto

Embora precedido por Conselhos de Instrução Superior no Império e também, na República, pelo Conselho Nacional de Ensino, a partir de 1925, o Conselho Nacional de Educação foi criado pelo decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931. Por meio dele, indiretamente, ao CNE cabia algo que, no seu conjunto, poder-se-ia denominar de Plano Nacional de Educação. Leia-se o artigo do decreto que segue:

Art. 5º. Constituem atribuições fundamentais do Conselho:

- a) colaborar com o Ministro na orientação e direção superior do ensino;
- b) promover e estimular iniciativas em benefício da cultura nacional, e animar atividades privadas, que se proponham a colaborar com o Estado em quaisquer domínios da educação;
- c) sugerir providências tendentes a ampliar os recursos financeiros, concedidos pela União, pelos Estados ou pelos municípios à organização e ao desenvolvimento do ensino, em todos os seus ramos;
- d) estudar e emitir parecer sobre assuntos de ordem administrativa e didática, referentes a qualquer instituto de ensino, que devem ser resolvidos pelo Ministro;
- e) facilitar, na esfera de sua ação, a extensão universitária e promover o maior contato entre os institutos técnico-científicos e o ambiente social;
- f) firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, os interesses da civilização e da cultura do país.

Como consequência dessas atribuições e de outros fatores circulantes à época, na sessão de 27 de junho de 1931, o conselheiro João Simplício Alves de Carvalho¹ apresentou proposta de criação de *uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação* a ser submetido ao governo da República e dos estados (BORDIGNON, 2005).

Na quarta sessão do Conselho, ocorrida no dia 27 de junho de 1931, o conselheiro João Simplício apresentou duas propostas, sendo uma delas referente às altas funções destinadas ao Conselho Nacional de Educação, instituído para colaborar com o Governo em todas as questões de ensino no Brasil:

¹ Esse general, nascido em Jaguarão – RS em 1868, comteano ortodoxo, foi fundador e professor da Escola Militar de Porto Alegre – RS e também da Escola de Engenharia, deputado estadual, deputado federal pelo RS, Secretário da Fazenda e do Interior de Vargas quando esse era presidente do Estado do RS e constituinte em 1933-34. Foi membro do CNE até sua condução à Constituinte. Faleceu em 1942 no RJ.

Proponho que o Conselho Nacional de Educação, tendo presente os objetivos patrióticos de sua instituição e fazendo uso das atribuições fundamentais, que lhe confere o decreto n. 19850, de 11 de abril de 1931, designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, que deve ser aplicado e executado dentro de um período de tempo, que nele será fixado.

Esse plano procurará satisfazer as exigências da atualidade brasileira, tomando em consideração as condições sociais do mundo, e assegurará, pela sua estrutura e pela sua aplicação, o fortalecimento da unidade brasileira, o revigoramento racial de sua gente e o despertar dos valores indispensáveis ao seu engrandecimento econômico; e, depois de estudado e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, será submetido ao exame do Governo da República e à consideração dos Governos dos Estados.

E estabelecerá, apanhando todos os aspectos do problema educativo:

1º - as diretrizes gerais do ensino, caracterizando-as em todas as suas modalidades e nos seus diversos graus, partindo do ensino elementar integral, como fundamento lógico de uma obra duradoura e de alta seqüência e indispensável ao fortalecimento da unidade nacional;

2º - a distribuição geográfica, pelo território nacional, dos centros de cultura universitária: científica ou técnica, dos institutos de trabalho, de arte, ou de preparo profissional, com base no ensino complementar também integral, tomando em consideração as boas tradições do passado e procurando servir às conveniências superiores da Nação;

3º - o caminho de acesso do proletário urbano e rural a todos os graus de cultura científica, ou técnica, ou profissional, ou artística, com o concurso material do poder público e adotando o processo de seleção das capacidades, atendendo assim às condições sociais do mundo e aos justos reclamos da opinião brasileira;

4º - as fontes de recursos financeiros especiais, para a manutenção e desenvolvimento gradual do plano educativo, durante o período de tempo que ficar estabelecido, indicando o concurso que, em íntimo consórcio, lhe deverão prestar a União, os Estados e os municípios, para a sua integral execução (CARVALHO, João Simplício Alves *apud* CURY, 2009, Livro de Atas, 27 de junho de 1931).

Na sessão do dia 4 de julho, Aloysio de Castro declarou que, com relação à proposta do conselheiro João Simplício, no sentido de ser organizada uma comissão para o estudo do Plano Nacional de Educação, o sr. ministro designou os seguintes membros do Conselho para a constituição da referida comissão: João Simplício, Miguel Couto, Aloysio de Castro, padre Leonel Franca e Leitão da Cunha. Essa comissão estava autorizada pelo ministro Francisco Campos a solicitar a colaboração dos técnicos que julgasse necessária.

NA SOCIEDADE CIVIL: MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA E A CONFERÊNCIA DE NITERÓI

O famoso Manifesto de 1932 entende que um dos pilares da reconstrução nacional teria que ser por meio de um *plano de reconstrução educacional*.

Em lugar dessas reformas parciais, que se sucederam, na sua quase totalidade, na estreiteza crônica de tentativas empíricas, o nosso programa concretiza uma nova política educacional, que nos preparará, por etapas, a grande reforma, em que palpitará, com o ritmo acelerado dos organismos novos, o músculo central da estrutura política e social da nação.

Em cada uma das reformas anteriores, em que impressiona vivamente a falta de uma visão global do problema educativo, a força inspiradora ou a energia estimulante mudou apenas de forma, dando soluções diferentes aos problemas particulares. Nenhuma antes desse movimento renovador penetrou o âmago da questão

As surpresas e os golpes de teatro são impotentes para modificarem o estado psicológico e moral de um povo. É preciso, porém, atacar essa obra, por um plano integral, para que ela não se arrisque um dia a ficar no estado fragmentário, semelhante a essas muralhas pelágicas, inacabadas, cujos blocos enormes, esparsos ao longe sobre o solo, testemunham gigantes que os levantaram, e que a morte surpreendeu antes do cortamento de seus esforços...

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, “escola comum ou única”.

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão.

A unidade educativa – essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares afim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas.²

No mesmo ano de 1932, na célebre V Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói, a promotora do evento – Associação Brasileira de Educação

² Segundo Horta (1997, p. 140), esse plano proposto pelos Pioneiros seria um plano de organização da educação nacional e não um plano no sentido de metas, recursos e objetivos.

(ABE) – põe como objetivo da mesma, nesse assunto, sugerir, no anteprojeto de Constituição da Assembléia Nacional Constituinte, *um plano de educação nacional*.³

Pode-se afirmar que a idéia de um PNE foi bem sucedida no sentido de sua inscrição no texto constitucional de 1934.

O PLANO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934

A Constituição de 1934, em seu art. 150, dispunha que era competência da União *fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução, em todo o país*.

Além disso, punha como atribuição do Conselho Nacional de Educação, agora constitucionalizado, que: *Art. 152 – Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais*.

A Constituição também previa, na forma da lei, a organização desse Conselho.

No CNE, sob a lei n. 174/36

Nomeados em virtude da lei n. 174 de 1936, a 11 fevereiro de 1937, os designados para o CNE foram empossados como conselheiros.

Instalado o Conselho, este tinha como uma das principais atribuições: *elaborar o Plano Nacional de Educação, para ser aprovado pelo Poder Legislativo, [e] propor ao Poder Legislativo quaisquer modificações do Plano Nacional de Educação* (lei n. 174/36, art. 2º, parágrafos 1º e 2º).

Devido à importância desse Plano e, também, devido ao grande trabalho que o CNE teria pela frente, viu-se a necessidade da elaboração de um regimento interno para reger os trabalhos daquela assembléia, no período da elaboração do PNE e para a execução de suas funções consultivas normais.

Na sessão de instalação, realizada em 16 de fevereiro de 1937, sob a presidência do ministro de Estado da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, este declarou aberta a sessão e, instalado o Conselho Nacional de Educação, leu:

No momento em que dais início aos trabalhos desta reunião especial, que prolongar-se por alguns meses, e na qual ides elaborar essa obra de grande magnitude, que é o plano nacional de educação.

Efetivamente, é a primeira vez que se vai fazer em nosso país, uma lei de conjunto sobre a educação.

³ De novo, de acordo com Horta (1997), também esse documento tem como Plano a organização da educação nacional.

[...]

Não dispomos, assim, de um corpo coeso de disposições legais sobre a educação nacional.

Quanto a esse Plano, a então Associação Brasileira de Educação (ABE) posicionou-se no sentido de que o mesmo deveria obedecer a uma *racionalidade técnica*, pois só ela garantiria tanto a autonomia das propostas dos educadores quanto as iniciativas governamentais.

Assim, para efeito de elaborar um projeto, tanto o Ministério de Educação e Saúde Pública (MESP) quanto o CNE encaminharam um questionário com 207 quesitos a associações, ginásios, colégios, embaixadas, sindicatos, catedráticos, oficiais das Forças Armadas e outras personalidades. O CNE centralizou as respostas e, após meses de trabalho, chegaram ao projeto com 506 artigos, sendo que o art. 1º afirma ser o Plano um *Código da Educação Nacional*. O Plano, a rigor também uma LDB (lei de diretrizes e bases), abrangia tudo, desde princípios, diretrizes, finalidades, modalidades, controle e financiamento. E então, após os 90 dias previstos, em 17 de maio de 1937, é assinado o *anteprojeto do plano com a leitura da Redação Final do mesmo* e, finalmente, entregue ao ministro da Educação e Saúde Pública. E, no ato da entrega do anteprojeto do Plano Nacional de Educação ao ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, o então presidente do Conselho Nacional de Educação, professor Reinaldo Porchat fez um discurso do qual se extraiu esse trecho:

Sr. Ministro, o Conselho Nacional de Educação tem a honra de vir incorporado, dentro do prazo que lhe foi assinado pela lei, entregar a v. ex. o ante-projeto do Plano Nacional de Educação. É um momento histórico para o país, em que v. ex. representa uma das mais fortes manifestações em favor do ensino no Brasil (PORCHAT *apud* CURY, 2009, in OSÓRIO, 1943, p. 48).

O ministro Capanema responde ao discurso do conselheiro Porchat, em manifestação da qual se assinala o seguinte trecho:

Estou certo de que o ante-projeto terá andamento satisfatório na Câmara dos Deputados. O poder legislativo é, por sua natureza, um órgão de tendências contraditórias, mas, das observações e da experiência que dele tenho, verifico existir ali muito patriotismo, muita consagração aos interesses públicos, muito desejo de acertar e muito amor ao trabalho (PORCHAT *apud* CURY, 2009, in OSÓRIO, 1943, p. 48).

Em 18 de maio, o Plano elaborado pelo CNE foi encaminhado ao presidente da República.

Após o envio do Plano ao Congresso, pela presidência da República, foi criada, na Câmara dos Deputados, a “Comissão do Plano Nacional de Educação”,

a qual realizou sua primeira reunião em 23 de agosto de 1937, sob a presidência de Lourenço Baeta Neves.

Em 24 de agosto de 1937, o deputado Raul Bittencourt, relator da matéria, apresentou um parecer relativo à preliminar de votação global do projeto do Plano Nacional de Educação. Também a Comissão de Educação e Cultura, da Câmara dos Deputados, debateu largamente o assunto em suas sessões do mês de setembro.

Finalmente, a suspensão dos trabalhos da Câmara dos Deputados, em 10 de novembro de 1937, por meio do fechamento de todos os poderes representativos, não permitiu que se prosseguisse o estudo da questão do Plano Nacional de Educação.

Impedido de ir adiante por causa do golpe estadonovista, o Plano foi retomado pelo MESP sob outras bases, sendo que uma delas seria o seu desmembramento. O MESP queria, como diz Horta (1997, p. 149-150), *atuar com eficiência sobre a educação nacional em todos os níveis... (com) a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, um Código da Educação Nacional... como condição prévia para a elaboração de um plano de educação.*

O Estado Novo não chegou a construir o código, mas se empenhou em elaborar as leis orgânicas.⁴

ENTRE O INÍCIO E O FIM DA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Uma vez redemocratizado o país, a Constituição Federal de 1946 incumbiu a União da elaboração da LDB (art. 5º, XV, d). Mas o reaparecimento do Plano só compareceria no interior da lei n. 4.024/61 sob a influência do conceito de *planejamento e desenvolvimento*, sob a incumbência do CFE, com a obrigação de estabelecer metas e fundos para cada nível de ensino. Veja-se, a esse respeito, o discurso de San Thiago Dantas, em 1959:

Já não é possível que nos contentemos em construir, a título de diretrizes e bases, uma moldura jurídica, um mero sistema de normas, em vez de formularmos as bases e critérios de um programa de etapas sucessivas, através do qual se alcancem os objetivos, se saturem áreas determinadas, se obtenham níveis de rendimento pré-fixados, convertendo em realidade efetiva o esforço educacional do país. Este sentido de etapa, de plano, é indispensável à formulação correta do problema da Educação...⁵

Essa elaboração, em boa parte fruto do empenho de Anísio Teixeira, deu-se em 1962 com verbas vinculadas a planos específicos com metas a serem atingidas. Acabou se tornando um plano de aplicação dos recursos federais para a educação.

⁴ Maiores detalhes, cf. Horta, 1997.

⁵ DANTAS *apud* HORTA, 1997, p. 160.

A situação pós-64, quando se decidiu por um planejamento centralizado na burocracia estatal, determinou a secundarização do plano elaborado pelo CFE, e os planos de desenvolvimento estabeleceram metas inferiores àquelas postas pelo CFE.

Os sucessivos planos de desenvolvimento do governo militar não deram melhor sorte a um plano de educação, até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de anos de ensino e cortou a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LDB DE 1996

A redemocratização de 1988, com a Constituição, trouxe novas perspectivas para o país.

O art. 21, inciso IX, pôs como competência exclusiva da União *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*. O que está em jogo, aqui, é o fato de que essa competência administrativa cabe à União, dado que, nesse caso,

[...] pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominância de interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local (MORAES, 2005 p. 671).

Por sua vez, o art. 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 (...)*.

Ora, a articulação nos diversos níveis remonta ao fato de a educação ser, concomitantemente, uma competência privativa da União (legislar sobre *diretrizes e bases da educação nacional*, art. 22, XXIV), uma competência comum entre os entes federativos (proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, art. 23, V), e uma competência concorrente (estados, União, DF e municípios legislam sobre educação, art. 24, IX e art. 30, II). No caso da educação, volta a distinção entre PNE e LDB.

Além disso, o art. 24, nos seus parágrafos 1º a 4º, regulamenta a competência concorrente no que diz respeito ao poder de legislar da União, dos estados e do Distrito Federal.

§ 1º *No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

§ 2º *A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

§ 3º *Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

§ 4º *A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

O PNE, lei nacional, deve estabelecer as normas gerais e, ao mesmo tempo, atender ao art. 214 à luz do parágrafo único do art. 23⁶ e do regime de colaboração entre os entes federativos estabelecido no art. 211 da Constituição.

O modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for caso, impondo casos de limitação tais como os expostos no art. 34 e art. 35 (que pontuam, respectivamente, motivos de intervenção da União em estados e DF e dos estados em municípios). Busca-se, pois, uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo a obter uma harmonia interna. Espera-se, com isto, que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando os fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição.

Vê-se que a Constituição, no caso de planos nacionais, consagra a competência exclusiva da União e, no caso do PNE, consagra a competência privativa do Congresso em elaborar um plano nacional de educação sob a égide do regime de colaboração, a fim de ressaltar as competências próprias de cada ente federativo.

Ao mesmo tempo, o art. 7º da lei n. 4.024/61, com a redação dada pela lei n. 9.131/95, letra “a” do parágrafo 1º, dispõe ser competência do CNE *subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE (...)*.

A LDB de 1996, por sua vez, conta com o art. 9º, o qual incumbe a União de *elaborar o PNE, em colaboração com os Estados, o DF e os Municípios*; o seu art. 87, parágrafo 1º, obriga a União a encaminhar ao Congresso Nacional, em um ano, o PNE de dez anos, *em sintonia com a Declaração Mundial para Todos*.

O MEC, com o INEP, buscou montar o plano. Essa iniciativa do MEC foi precedida pela mobilização de várias associações e entidades que também apresentaram um outro plano.

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

A exposição anterior mostrou que o “velho” CNE e o CFE possuíam e o atual CNE possui responsabilidades quanto aos diversos planos nacionais de educação, seja na concepção, seja na elaboração, seja na execução. E essa responsabilidade provém da definição do CNE ser, ao mesmo tempo, um Conselho de Estado, cujo

⁶ “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (N.E.).

exercício deve responder ao interesse público relevante (art. 6º, § 2º da lei n. 4.024/61 com a redação dada pela lei n. 9.131/95) e um órgão consultivo do poder público.

Na atual redação do PNE, no capítulo VI, denominado “Acompanhamento e Avaliação do PNE” inexistente referência ao CNE como instância de acompanhamento, apesar de haver mandamento legal na lei n. 9.131/95 como visto acima. Contudo, esse capítulo é muito interessante, e vale a pena reproduzir trechos seus:

Um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe dêem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. Adaptações e medidas corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo dependerão de um bom acompanhamento e de uma constante avaliação de percurso.

Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas.

Logo mais adiante se lê:

A implantação e o desenvolvimento desse conjunto precisam de uma coordenação em âmbito nacional, de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação.

Dentro do aspecto *execução* do atual PNE, estabelecido pela lei n. 10.178/01, cabe ao CNE, dentro de suas atribuições específicas, responder, antes de passar para a discussão de um novo Plano, a várias questões:

1. O que foi feito para a efetivação das 295 metas lá estabelecidas?
2. O que *não* foi realizado face às metas?
3. Por que se realizou e por que *não* se realizou?
4. O método seguido para a elaboração foi de fato o mais consentâneo com as necessidades educacionais?
5. Houve *mecanismos de acompanhamento e avaliação*?
6. Houve planos estaduais e municipais *em consonância e em sintonia* de modo a preencher os requisitos de um *conjunto integrado e articulado*?
7. E quanto à existência efetiva de *coordenação em âmbito nacional, em cada estado e em cada município*?

Um PNE, no interior da organização da educação nacional brasileira, com-padece de uma contradição: suscita, pelo adjetivo “nacional”, um elemento de coesão

nacional e um conjunto de dispositivos que unam o país de ponta a ponta, garantindo o princípio de um plano *nacional* e, ao mesmo tempo, aponta para a complexidade regional, para as peculiaridades locais, garantindo as competências *federal, estaduais, municipais e distrital*. Esses dispositivos, ainda que revistos plurianualmente, devem possuir um caráter de *permanência no seu desenvolvimento progressivo*.

Ao lado disso, a realidade aponta para a rotatividade administrativa e governamental no âmbito do pacto federativo e as dificuldades de dar continuidade aos aspectos que devem transcender à rotação dos eleitos. Atente-se também para a tensão entre as categorias de público e privado.

Nesse caso, perguntamos qual o significado do disposto no art. 8º, parágrafo 1º, da LDB: *cabrerá à União a coordenação da política nacional, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais*. Por onde passarão os limites dessa *coordenação da política nacional* de modo a garantir a coesão nacional e a autonomia dos entes federados?

Uma outra pergunta que surge é: considerando que em 2011 esgota-se a vigência do atual PNE, o *plurianual*, posto na Constituição Federal de 1988, deve ser de 10 anos, tal como disposto na LDB?

A educação é nacional porque tem princípios *nacionais* postos na Constituição Federal de 1988, a qual contém: no art. 22, XXIV, a exigência da LDBEN; princípios e finalidades nacionais no capítulo da educação, como os artigos 206 e 208, por exemplo; a exigência de um PNE, no art. 214. É nacional também diante do disposto na emenda constitucional de n. 53/06, precedida pela de n. 14/96. É nacional, ainda, porque se tem a LDBEN com princípios, finalidades e normas comuns (art. 1º ao 7º, 12-15 e 19) e porque a mesma contém *sistema nacional de avaliação do rendimento escolar* (art. 9º e 87, 3º, IV).

Portanto, há dimensões nacionais na Constituição, na LDB e em outras leis que não são apenas federais, no sentido de se aplicarem somente ao sistema federal de ensino. Essas dimensões nacionais – para retomar uma expressão dos primórdios da República – são unionistas.

Ao mesmo tempo, o Brasil é um país, desde a República, submetido ao pacto federativo. Somos um país federativo. Federação (*foedus, foederis*) significa contrato, aliança e união.

Logo, essas duas realidades, nos seus próprios termos, impõem uma dialética entre unidade e diversidade, cujo desafio está em garantir ambos os termos e, em ambos os termos, um e outro e um no outro, de modo a responder a uma justa proporção de suas competências. O brasileiro deve estar no goiano, no gaúcho, no cearense, no paulista e no amazonense. Ao mesmo tempo, o sulista e o nortista devem estar no brasileiro. O mesmo vale para os municípios.

Esse é um e o primeiro desafio, um desafio de toda e qualquer nação que se pautar pelo regime federativo. O extremismo de um ou outro dos pólos da relação própria do pacto federativo conduz à centralização que, ao homogeneizar, revoga

a autonomia dos entes federativos, ou conduz a uma tal autonomia, próxima de soberania, que remete à dispersão anárquica.

Entretanto, se temos uma educação nacional, não temos um sistema nacional de educação. Nacional é a educação, não o sistema. Mas haveria que dar uma resposta à dialética unidade/diversidade.

Assim, o Brasil, em 1988, fez uma opção por ser federativo, democrático, republicano e socialmente justo. No âmbito do federativo, incorporou os municípios como entes federativos, assim como o Distrito Federal. E se impôs a tarefa de reduzir tanto as desigualdades sociais quanto as disparidades regionais.

Não é por acaso que o art. 3º da Constituição da República põe, em seu inc. III, como um dos seus objetivos fundamentais *o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*.

Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais, por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado.

E, ao se estruturar assim, o faz sob o princípio da cooperação recíproca, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60, parágrafo 4º, I. Percebe-se, pois, que, ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e de atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos.

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e, mesmo, de decisão.

A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nessa Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, supostas as normas gerais (nacionais) tanto quanto de Estado Democrático de Direito.

No circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-los foi o de colaboração recíproca. O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismos, é difícil e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 26 Estados, mais de 5.600 Municípios e o Distrito Federal.

Por isso, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação em um Estado Democrático de Direito supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão.

Esse sistema de repartição de atribuições está também presente na organização da educação nacional.

Contudo, sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal que atenda, de fato, ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado, já que o conjunto dessas opções implica uma nova cultura em ser federativo.⁷

Surgem, então, dificuldades e limites que não se devem ao desenho constitucional no seu aspecto da inserção legal da colaboração recíproca.

O primeiro limite advém da omissão de nossos parlamentares em não terem ainda elaborado a lei complementar, exigida pela Constituição em seu art. 23, parágrafo único. É verdade que a emenda 53/06 não fala mais em *lei complementar* e sim em *leis complementares*, certamente para facilitar o empreendimento de tal mandamento para a área de educação e, eventualmente, para outras áreas.

O vigor dessa nova política só encontrará seu verdadeiro caminho se ao federalismo jurídico-político corresponder um federalismo fiscal conseqüente com o que diz o parágrafo único do art. 23 de nossa Constituição. Nele se lê que o objetivo maior do regime de cooperação é o de um equilíbrio no desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Aí, em bases a *um autêntico federalismo*, como está dito no atual Plano Nacional de Educação, um federalismo de cooperação entre os entes federativos, poder-se-á falar com maior rigor de um sistema nacional federativo de educação.

Mas, por que o atual PNE fala em *autêntico federalismo*? E o que se supõe sê-lo?

O segundo desafio para um novo PNE é o mesmo do atual. Recursos e financiamento. O que significa, 21 anos após, 18%, 25% de vinculação da receita de impostos perante um quadro social em que a educação escolar foi positivamente ocupada por novos perfis de alunos? É possível um crescimento de matrículas com o novo conceito trazido pela Constituição Federal e, sobretudo, pela LDB, de *educação básica como direito*? Não tínhamos, em 1988, 55 milhões de estudantes na educação básica e também não tínhamos demandas tão presentes como as da educação infantil e do ensino médio. E as demandas pelas modalidades não eram tão expressivas. Hoje continua forte a pressão pelo ensino superior.

E o que dizer do art. 74 da LDB como princípio assecuratório da *qualidade*, refletindo o princípio constitucional de *padrão de qualidade*?⁸

É verdade que tanto o FUNDEF como FUNDEB busca(ra)m uma disciplinarização dos recursos e sua otimização pela sub-vinculação e pelo controle social.

⁷ Cf. os art. 8º e 9º da LDB e o art. 6º da lei n. 4.024/61 com a redação dada pela lei n. 9.131/95.

⁸ O art. 74 da LDB estabelece: “A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino (N.E.).

Um avanço, cujo movimento poderia ter sido maior não fora o obstáculo trazido pelos vetos apostos ao atual PNE, um PNE conduzido por um deputado da situação (da época, infelizmente já falecido), com metas sóbrias, objetivos racionais e radiografias fundamentadas. E, pasme-se, os vetos foram apostos com base em justificativas de discutível teor. Por que um financiamento que tinha como base o crescimento de matrículas afrontaria o Tesouro? Por que as metas propostas seriam incompatíveis com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal? E, pior, os vetos dizem da inexistência de previsão de recursos no Plano Plurianual conjugada com a não previsão de oferta ampliada de ensino público... As razões dos vetos até chegam a explicitar que o financiamento proposto vai contra o *interesse público*.

O texto de um Conselheiro desse atual CNE vem a propósito dessa matéria. Ao expor as metas do PNE de 2001 para o ensino superior, ele faz um comentário que pode ser estendido a toda a educação nacional:

No que se refere à educação superior, o PNE não passava de uma carta de intenções, um registro de desejo futuro sem previsão de recursos necessários, sem definição de uma estratégia de administração pública, sem atribuição de responsabilidades para o cumprimento da meta [...] (NUNES, 2007, p. 115).

Trata-se, pois, de um Plano-anão: grande cabeça e pés pequenos.

O terceiro desafio nos é trazido pela rotatividade administrativa posta pela alternância democrática dos governos. Toda a lógica do(s) PNE(s) visa a estabelecer um padrão de qualidade para todos os níveis, etapas e modalidades que transcenda a descontinuidade administrativa. Daí ser uma lei, daí que o alcance de metas deve ser comum à administração que entra como deve ter sido da que saiu, daí a existência de conselhos de educação com a função de zelar por essas metas.

O quarto desafio: a participação. Um Estado Democrático de Direito vai além de um Estado de Direito porque incorpora esse último e transcende por postular uma mobilização e participação dos interessados na defesa e conquista de seus direitos. Muitos valores nossos foram inseridos na Constituição porque houve forte mobilização para inscrição de direitos assegurados. Isto quer dizer que projetos só mobilizam quando os sujeitos vêem um sentido neles e um significado em suas vidas. Eis porque um novo PNE deve contar com audiências públicas, encontros, debates que dêem mais legitimidade ao processo. Não basta ficar apenas com autoridades acadêmicas, científicas ou profissionais. É preciso chegar ao cidadão.

O último desafio é a relação público/privado. O privado não pode se ausentar de um PNE. A liberdade de ensino, amplamente assegurada em nossa legislação, é uma forma de atuação do setor privado na educação escolar que, atendendo às exigências legais, pretende oferecer uma diferença específica a determinados segmentos sociais. Ela não pode fazer da educação escolar e o seu ensino correspondente um objeto qualquer de mercado. Há uma função social a cumprir porque ela presta a oferta de

um bem público por meio de uma instituição privada.⁹ É preciso a elaboração de um marco regulatório, claro, transparente e que conte com a participação do segmento ligado à liberdade de ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua criação em 1931, ao Conselho Nacional de Educação vem sendo atribuída, de maneira vária, a sua participação na elaboração de um Plano Nacional de Educação. Assim, já nas primeiras reuniões do CNE, se propõe a elaboração desse Plano, para o que se constitui uma comissão especial.

As manifestações da sociedade civil identificada com o problema educacional no país clamam ao Estado por um Plano que supere reformas parciais e descontínuas e consiga obter uma visão global do problema em vista de soluções pertinentes.

Esse anseio por um Plano se vê contemplado no capítulo de Educação da Constituição de 1934 que atribui à União, por meio do CNE, a elaboração do Plano.

O CNE dá seqüência e alargamento à sua tarefa, da qual fez parte extensa consulta, mediante questionário, a órgãos oficiais, instituições, associações e pessoas de referência. A obra do CNE não teve o desfecho previsto dado que o Congresso a quem competia aprovar o Plano foi fechado em 1937 e com ele uma das instituições da democracia.

A atribuição de elaborar um PNE, quando repassada para o sucessor do CNE, ou seja, o CFE, foi posta na lei n. 4.024/61. Apesar de ter sido mais um plano de fundos, com metas, apesar do tom humanista de que se cercou sua concepção, ele foi secundarizado e depois esquecido por uma outra ditadura que o considerava pré-moderno. O planejamento deveria ser elaborado por técnicos, economistas, administradores e engenheiros.

Uma nova (re) democratização e o Plano reaparece. Novamente uma lei atribui à União a elaboração do Plano para o qual, por lei, o CNE deve oferecer subsídios e acompanhar a sua execução.

O atual Plano, já com seus 8 anos, para além do impacto negativo trazido pelos vetos e os bloqueios daí derivados para as metas, é uma lei que tem servido como referência quanto aonde se queria chegar. Deve-se apontar o papel mobilizador no itinerário de sua elaboração, especialmente aquele elaborado com a forte mobilização e participação da sociedade civil.

Contudo, como se chegou a pouco do que as metas pretendiam, conquanto ainda falte uma radiografia mais precisa do que pôde ser feito e o que não foi feito, o atual Plano se liga com os seus antecessores em dupla dimensão: os três Planos ocorrem nos tempos de regime democrático; os três Planos podem ser considerados, do ponto de vista de sua efetivação como Plano, como *fracasso*.

⁹ Cf. art. 5º, XXII e XXIII e também art. 170, III da Constituição Federal de 1988.

Continua desafiador o enfrentamento da questão federativa face à exigibilidade de planos de educação dos entes federativos de modo a se fazer valer o que hoje está disposto no art. 5º da lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001,¹⁰ e fazer valer dentro de uma inclusão recíproca e integrada de planos.

Nesse momento, talvez seja útil retomar o pensamento lúcido, crítico e ousado do *patrono* do Conselho Nacional de Educação, ao confrontar os *valores proclamados e valores reais* no interior da realidade educacional brasileira:

A lei e o governo não consistiam em esforços da sociedade para disciplinar uma realidade concreta e que lentamente iria se modificar. A lei era algo de mágico, capaz de subitamente mudar a face das coisas. Na realidade, cada uma de nossas leis representava um plano ideal de perfeição à maneira da utopia platônica. Chegamos, nesse ponto, a extremos inacreditáveis. Leis perfeitas, formulações e definições ideais das instituições e, como ponto entre a realidade, por vezes, mesquinha e abjeta, e essas definições da lei, os atos oficiais declaratórios, revestidos do poder mágico de transfundir aquela realidade concreta em uma realidade oficial similar à prevista na lei. Tudo podíamos metamorfosear por atos de governo (TEIXEIRA, 1962).

(...)

Resistindo à idéia de planejamento econômico e financeiro, insinuamos implicitamente, que se pode fazer educação sem dinheiro, animando campanhas de educandários improvisados (...) (TEIXEIRA, 1962).

Eis porque, por mais leis que tenhamos, falta uma que dê conseqüência à educação escolar proclamada em nossa Constituição como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º). Não basta a judicialização e a exigibilidade por parte dos interessados quando há omissão na oferta de uma educação escolar e que seja de qualidade. É preciso uma Lei de Responsabilidade Educacional. A base de uma Lei de Responsabilidade Educacional é a ética, aliás, claramente posta no art. 37 da Constituição. Os governantes devem assumir conscientemente suas responsabilidades e haver conseqüências, no caso de omissão quanto a esse direito, como o de imputação de improbidade administrativa.

Como assevera um estudioso do assunto:

1 – A educação é um direito. A privação desse direito em alguma das suas dimensões, como o padrão de qualidade, tem conseqüências imediatas e remotas, ao longo de toda a vida, porém a maior parte delas palpável, que pode ser definida.

2 – Se esse direito é subtraído de alguém, haverá responsáveis por atos e omissões.

¹⁰ “Os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais” (N.E.).

3 – Se existem responsáveis, eles devem ter os seus atos e omissões tipificados clara e concretamente e, assim, penalizados. Naturalmente, antes de lesarem o direito devem estar conscientes das suas conseqüências. E, mais importante ainda, além de serem penalizados, cabe ao Estado tomar as providências necessárias para restaurar esses direitos lesados (GOMES, 2008, p. 11).¹¹

A presença do CNE junto a esse complemento legal e orgânico de um PNE tem uma base que é a não consideração, pela LDB, do art. 208, parágrafo 2º, da Constituição. Esse parágrafo responsabiliza os poderes públicos pelo *não oferecimento* do ensino obrigatório ou por *sua oferta irregular*. Ora, esta expressão *oferta irregular* não foi retomada pela LDB e é um ponto carente de explicitação, quicá mesmo de um parecer específico. Afinal, há uma diferença entre a ausência de oferta e um oferecimento *irregular* cuja natureza pode ir desde uma oferta acíclica e inconstante até a não obediência à lei. Ora, expandindo-se o âmbito de uma *oferta irregular* lá onde a educação é um direito juridicamente protegido, associando-se ao princípio estabelecido do direito público subjetivo no interior de uma Lei de Responsabilidade Educacional, um PNE pode ganhar o que ele nunca teve: uma via de efetivação e de mobilização.

A partir daí pode-se verificar e analisar o que, no atual PNE, deve ser conservado como meta, o que deve ser acrescentado como nova meta e o que não necessita mais ser objeto de meta, senão de conservação da mesma, porque já alcançada.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Genuíno. Conselhos de Educação até 1961. *Relatório de Pesquisa*, Capítulo III. Brasília: UNB, 2005 (Mimeo).

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, n. 104, p. 162-180, jul/1998.

_____. O Conselho Nacional de Educação (1931-1961): memória e funções. *Relatório de Pesquisa*, 2009 (Financiamento do CNPq).

GOMES, Cândido Alberto. Fundamentos de uma Lei de Responsabilidade Educacional. *Série Debates*, X, Brasília: UNESCO, 2008, p. 1 -20.

HORTA, José Silvério Bahia. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil et al. *Medo à liberdade e compromisso democrático*. LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005.

¹¹ Ver a esse respeito o PLC 247/07 do deputado Sandes Jr. (PP) que congrega os similares de Raquel Teixeira (PSDB), Carlos Abicalil (PT), Raul Henry (PMDB), Marcos Montes (DEM), Carlos Souza (PP) e ex-deputado Paulo Delgado (PT). O assunto conta com o apoio do CNE, CONSED e UNDIME.

NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*, p. 103-147, 2007 (Edição especial comemorativa).

TEIXEIRA, Anísio. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 37, n. 86, p. 59-79, abr-jun/1962.

✉ CARLOS ROBERTO JAMIL CURY é doutor em Educação pela PUC/SP, professor titular da UFMG (aposentado) e professor adjunto da PUC Minas. É conselheiro do Conselho Nacional de Educação e membro da Câmara de Educação Básica da CAPES. E-mail: crjcury.bh@terra.com.br.

Recebido em março de 2009
Aprovado em abril de 2009