

OUTROS TEMAS

POR UM NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

RESUMO

Esse artigo pretende, primeiramente, em vista da tramitação de um novo Plano Nacional de Educação enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, resgatar a evolução dos planos anteriores. Vários foram os Planos Nacionais de Educação e todos eles fracassaram. Em seguida, em outro contexto legal, social e político, considerando a definição de Plano, busca-se analisar a exposição de motivos do Plano, o texto legal e seus anexos. Certos temas continuam presentes como grandes desafios para que, desta vez, o Plano possa vir a ser bem-sucedido. Entre os principais temas, deve-se destacar o papel da União no sistema federativo brasileiro, com especial atenção para a denominada função supletiva, o regime de colaboração e os recursos financeiros.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • POLÍTICAS EDUCACIONAIS •
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO • FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

TOWARD A NEW NATIONAL PLAN OF EDUCATION

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

ABSTRACT

This article intends to examine the procedures in the Brazilian Parliament to the new National Plan of Education. It aims also to recover the evolution of the former plans. All of these plan have failed. After, considering the definition of plan and the new legal, social and political context, the article pursues to analyze the exposition of the plan's reasons, the law's text and its attached. Some themes continue present from the past as great challenges to be overcome. Among these themes we can distinguish the role of the Union in the Brazilian federal system, the collaboration's regime with the other members of the federation and the public funds for the education.

NATIONAL PLAN OF EDUCATION • EDUCATIONAL POLICIES •
EDUCATIONAL ADMINISTRATION • EDUCATIONAL FINANCES

MAIS UMA VEZ, o Brasil se defronta com a tramitação de um Plano Nacional de Educação – PNE –, por meio do Projeto de Lei n. 8.035/10. O artigo 21 da Constituição estabelece como competência exclusiva da União, no inciso IX, “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. O Plano anterior (Lei n. 10.172/01), que deveria expirar em janeiro deste ano (2011), fundamenta-se na Constituição de 1988, que diz, no artigo 214, que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação”. Tal competência administrativa cabe à União, dado que, nesse caso,

...pelo princípio da predominância do interesse, à União caberão 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)¹

1

O princípio da predominância de interesse refere-se à repartição das competências relativas aos entes federativos. O princípio que os rege remete ao âmbito de aplicabilidade de um interesse nacional, regional ou local. Ressalte-se que predominância é diferente de exclusividade, e tais assuntos estão discriminados basicamente na Constituição Federal.

Ora, a articulação nos diversos níveis da federação remonta ao fato de a educação ser tanto uma competência privativa da União (art. 22, inciso XXIV, Diretrizes e Bases da Educação Nacional), quanto uma competência comum a todos os entes federativos (art. 23, V), e também uma competência concorrente (art. 24, IX).

Além disso, a competência concorrente é regulamentada nos parágrafos 1º a 4º do artigo 24:

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

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

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

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

Consequente a isso, o PNE, como lei nacional, deve estabelecer as normas gerais e, ao mesmo tempo, atender ao artigo 214 da Constituição, seja à luz do artigo 23, parágrafo único, ou do regime de colaboração estabelecido no artigo 211. E, visto que envolve articulação entre os poderes, essa matéria de interesse geral deve ter, por parte dos Estados e Municípios, a devida complementação e integração. Desse modo, o modelo de distribuição de competências estabelecido no ordenamento jurídico objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando couber, impondo casos de limitação tais como os apontados no artigo 34 da Constituição. Tais competências, encimadas por uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas, visa obter uma harmonia interna entre a União e os entes federados. Espera-se com isso 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.

Se os Planos Nacionais consagram a competência exclusiva da União, no caso do PNE, consagra-se tal competência privativa pela via do Congresso, de modo que ao caráter nacional da educação se ressalvem as competências próprias de cada ente federativo sob a égide do regime de colaboração.

Do ponto de vista da elaboração do PNE, pressupunha-se que a lei sinalizada no artigo 214 fosse a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – prevista no artigo 22, XXIV, atribuição privativa da União. Ora, essa lei específica da educação só veio a termo em 1996 (lei n. 9.394/96), e o PNE aí comparece nas Disposições Transitórias, no artigo 87. Nele se instituiu a “década da Educação” e, dentro dela, o parágrafo 1º do artigo diz que compete à União encaminhar ao Congresso Nacional, dentro de um ano, “o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos”. Percebe-se, pois, que o artigo constitucional foi sinalizado dentro das disposições transitórias da LDB, o que pode ser interpretado como algo cuja duração, uma vez terminada, não teria rigorosamente necessidade de uma nova feitura.

2

A função supletiva da União quanto à educação básica, subentendida na Constituição de 1891, será defendida pelos reformadores da Educação nos anos de 1930 e introduzida na Constituição de 1934, na de 1946 e reafirmada na de 1988, consolidando uma larga tradição. Para os reformadores, o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais teriam o condão de garantir a unidade nacional sem ferir a diversidade própria do federalismo.

3

Uma das vertentes do princípio de subsidiariedade aplica-se na relação entre Estado e sociedade civil. É uma leitura possível do chamado terceiro setor. Outra vertente defende que, no caso de tensionamento entre Estado e família, cabe à família, como unidade originária, uma prevalência em relação ao Estado, por ser a primeira de direito natural, e o segundo de direito positivo. Tal defesa fez convergirem aspectos da doutrina católica com a doutrina positivista sobre a família.

4

Literalmente: rebaixamento da cabeça. É a alteração do *status* de uma personalidade jurídica, por exemplo, a diminuição da capacidade de ser cidadão. Pode também significar que um ente se permite perder, na prática, seu estatuto jurídico.

5

Literalmente: convenção, aliança, pacto. Trata-se da etimologia dos termos federação, federalismo entre outros.

Tal situação sofre uma alteração considerável uma vez aprovada a Emenda Constitucional n. 59/09. Essa emenda altera a redação original do artigo 214 e, dentro do texto constitucional, estabelece a exigência de um PNE “de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”. Saltam à vista mudanças significativas: o PNE se completa com uma lei própria que o regula, com reiteração de sua duração decenal, fora de uma presença em disposições transitórias e, sobretudo, dentro de um “sistema nacional de educação”. Essa última expressão, ausente nos textos vigentes até então por conta de uma rejeição sistemática, traduz a vontade de não permitir que o novo PNE venha a ser mais uma carta de intenções ou um conjunto disperso de prescrições inviáveis. Para tanto, supõe-se que, nas “ações integradas dos poderes públicos”, especialmente em relação à educação básica, a União reveja o significado de sua “função supletiva”², tal como disposto no parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição. Com efeito, a noção de “supletivo” parece atribuir à União, na educação básica, um papel meramente subsidiário.

Essa função parece subordinar-se a uma das vertentes do denominado princípio de subsidiariedade pelo qual, nas relações federativas, o Estado Nacional não deve impedir os Estados-membros (subnacionais) de realizar o que eles podem fazer por si mesmos. Mais do que isso, por esse princípio, esse sujeito maior deve auxiliar, subsidiar os outros sujeitos, supri-los e estimulá-los em suas atribuições sem tomar o lugar atribuível aos mesmos. Assim, uma decisão só pode ser tomada pela União caso ela não possa ser tomada em escala infranacional. Essa função supletiva ou subsidiária tem sido a norma nas relações do Estado brasileiro com os Estados-membros no que se refere à educação básica.

Certamente, o princípio de subsidiariedade³ é válido para os Estados Federativos, o que faz todo o sentido. O que não faz sentido é, por conta desse princípio, secundarizar o sentido de “nacional”. A *capitis diminutio*⁴ do “nacional” em campos que abrangem a coesão e a unidade faz com que não se efetivem ações concernentes, por exemplo, ao financiamento e a um segmento vinculante dos componentes curriculares para o conjunto dos brasileiros, entre outros. Uma tal situação, ao invés de atender ao sentido pactuante de *foedus*⁵, acaba por estabelecer dispersão nas ações e nos resultados. Tudo indica que, historicamente, a “função supletiva” se impôs sobre a “função redistributiva”, embora se possa dizer que a “função técnica” é razoavelmente preenchida. Pode-se aventar a hipótese, entre outras, de que, devido a uma forte presença da função supletiva e ao princípio de subsidiariedade no âmbito da educação básica, ocorreu o veto ao financiamento do Plano Nacional de Educação (2001-2010), impedindo a consecução

dos 7% do Produto Interno Bruto – PIB – para efeito de atingir as metas nele consignadas.

A Constituição de 1988 recusa tanto um federalismo centrífugo como um outro centrípeto. A opção por um federalismo cooperativo, sob a denominação de regime de colaboração recíproca, não abdica da dimensão nacional, ao mesmo tempo em que, descentralizando atribuições, indica a necessidade de funções compartilhadas e articuladas entre os entes federativos.

Esse é, talvez, o maior desafio a ser enfrentado agora que a Emenda Constitucional n. 59/09 explicou que o regime federativo se dá no interior de um sistema nacional de educação. E isso pode sinalizar uma reavaliação da chamada “função supletiva”.

EM BUSCA DE UM PLANO

Um embrião longínquo de um PNE pode ser vislumbrado quando, na Constituinte de 1823, se intentava descolonizar o país e erigi-lo em nação una, diversa e efetivamente independente. Em trabalho sólido, Chizzotti (1975) faz uma descrição e análise dos debates que giraram em torno de um “tratado completo de educação”. Em estudo já publicado, o mesmo autor nos diz que tal tratado seria a via para “dar unidade orgânica à instrução pública”. Segundo Chizzotti, o constituinte Antônio Gomide reclama de Martin Francisco de Andrada e Silva, outro constituinte, a apresentação do parecer sobre um “plano de educação pública”. Segundo o autor:

O projeto de Martin Francisco foi o mais ambicioso e sistematizado programa de instrução pública formulado no primeiro quartel do século XIX, com sequência de séries, organização curricular e objetivos definidos para cada grau. [...] A necessidade de um plano geral esteve presente à Comissão de Instrução... os constituintes, porém, foram incapazes de traçar as diretrizes fundamentais da instrução pública, derivando para inúmeras questiúnculas. (1996, P.40-41)

A dissolução da Assembleia em novembro de 1823 não só impediu o término das discussões em torno de um plano geral a ser definido na Constituição como também determinou a feitura, em 15 de outubro de 1827, de uma lei geral da educação bem mais simplificada que, em breve, ficaria submetida ao Ato Adicional de 1834. Esse Ato, como se sabe, descentralizou para as Províncias a atribuição da instrução primária sem que tal dispositivo revogasse explicitamente a lei de 1827. Com isso, são pertinentes três comentários de Sucupira:

A lei de 1827 falhou, entre outras causas, por falta de professorado qualificado, não atraído pela remuneração irrisória. (1996, P.59)

O princípio de descentralização educacional consagrado pelo Ato Adicional não foi aceito pacificamente sem críticas. Juristas, políticos, educadores questionaram a exclusão do poder central no campo da instrução primária e secundária. O ponto nodal da questão estava em saber se a competência conferida às assembleias provinciais, em matéria de educação era privativa. Ao que parece, o entendimento dos parlamentares, nos anos imediatos que se seguiram à promulgação do Ato, é que se tratava de uma competência concorrente. (P.61-62)⁶

6

A competência concorrente, segundo o artigo 24 da Constituição, destina à União a feitura das normas gerais e aos Estados e Municípios as complementares. Pode também significar a presença de dois entes federativos com atribuições no mesmo assunto. Nesse último sentido, aproxima-se da competência comum que é o exercício simultâneo na mesma matéria. Veja-se, por exemplo, o caso do ensino fundamental.

Nada foi feito de concreto no sentido de tornar real e efetiva a participação do governo central no esforço de universalização da educação primária em todo o país, ainda que fosse a título de ação supletiva. (P.65)

Essa discutida oscilação formal, associada a uma prática abstencionista por parte dos poderes gerais, não só determinou um jogo de empurrar-empurra como também teve como efeito o parco esforço por disseminar no país a instrução pública gratuita, aí compreendida a larga exclusão de segmentos como o dos escravos. A oscilação e abstenção de uma presença efetiva do poder central atravessaram o Império e até mesmo a Velha República, estabelecendo o que se conhece como dupla rede.

Desde o Ato Adicional, a educação escolar brasileira esteve cadenciada por uma dupla rede visualizada tanto no âmbito social quanto no administrativo. A rede que atendia a passagem do ensino secundário para o superior e a continuidade nesse último tinha como incumbente o poder federal (no Império, o poder geral). Já o atendimento do ensino primário e a formação de docentes para aí atuar tinham os Estados (antigas Províncias) como titulares. A primeira rede contava com os impostos mais substanciais e tinha as elites como suas destinatárias. A segunda rede se apoiava em impostos mais frágeis e tinha um horizonte universal. A primeira não era gratuita, ao contrário da segunda. Mas esta última não se efetivava como universal, dadas as já atávicas desigualdades e discriminações reinantes no país.

Entrementes, essa duplicidade de redes era vista por muitos intelectuais, estudiosos e mesmo políticos como algo a ser superado. E na busca de uma via para tal, sempre se erguia a bandeira de um papel mais ativo da União em prol daquele ensino que, mais tarde, se tornaria obrigatório.

A República acalentava a aspiração de que, associada à Educação, seria capaz de erigir uma cidadania digna desse conceito. Um novo país

e uma nova nação estavam prestes a nascer. E era preciso organizar essa nação, republicana, federativa e cidadã. Organizá-la nesses termos implicava a tessitura de um laço que (re)ligasse o território nacional sob o novo regime. Havia que se incorporar o imenso território à comunhão nacional. Sem essa incorporação espacial não haveria como se erigir um Estado Nacional de cunho federativo. E esta (re)ligação teria de travar uma luta contra a ignorância e, ao mesmo tempo, elevar as mentes das populações de todos os pontos territoriais do país. A instrução seria como que um marco luminoso que, junto com o progresso material, traria o domínio da justiça e do direito como elemento constitutivo dos direitos dos homens. A criação da Secretaria da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, em geral mal compreendida, é uma expressão de busca de nova organização e coesão nacionais. A existência fugaz desse Ministério, com vocação nacional dentro de uma República Federativa, delimitava os espaços estreitos em que a União poderia atuar.

Esse horizonte de vocação nacional, contudo, não chegou a se esgotar completamente, uma vez que foi recuperado nos anos de 1930.

ANOS DE 1930: O DECRETO, O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PLANO

O Conselho Nacional de Educação – CNE –, criado pelo Decreto n. 19.850 de 11 de abril de 1931, teria indiretamente entre suas atribuições algo que, no conjunto, se poderia denominar plano de desenvolvimento da educação. Veja-se este artigo do Decreto:

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.

7
Esse general, nascido em Jaguarão (RS) em 1868, comtiano ortodoxo, foi fundador e professor da Escola Militar de Porto Alegre e também da Escola de Engenharia, deputado estadual, deputado federal pelo Rio Grande do Sul, Secretário da Fazenda e do Interior de Vargas, quando esse era presidente do Estado do Rio Grande do Sul, e constituinte em 1933-1934. Foi membro do CNE até sua condução à Constituinte. Faleceu em 1942 no Rio de Janeiro.

Como consequência dessas atribuições e de outros fatores da época, na quarta sessão do Conselho, ocorrida dia 27 de junho de 1931, o Conselheiro João Simplício⁷ 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:

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. 19.850, 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 sequência 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. (apud CURY, 2009, s/p.)

Na sessão do dia 4 de julho, Aloysio de Castro informava que, com relação à proposta do Conselheiro João Simplício de se organizar uma comissão para o estudo do Plano Nacional de Educação, o Ministro designou os seguintes membros do Conselho para compô-la: João Simplício, Miguel Couto, Aloysio de Castro, Padre Leonel Franca e Leitão da Cunha. Essa comissão estava autorizada por Francisco Campos a solicitar a colaboração dos técnicos que julgasse necessários.

ANOS DE 1930: O 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 de ser um plano de reconstrução educacional. Diz ele, a esse respeito, pela lavra de Azevedo:

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 a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas.

No mesmo ano de 1932, na célebre 5ª Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói, a promotora do evento, a Associação Brasileira de Educação – ABE – estabelece como objetivo do evento sugerir, no anteprojeto de Constituição da Assembléia Nacional Constituinte, um plano de educação nacional.

A CONSTITUIÇÃO DE 1934 E A LEI N. 176/36

A Constituição de 1934, em seu artigo 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”. Afinal, essa Constituição trazia como novidade a imposição da gratuidade, da obrigatoriedade, da vinculação percentual dos impostos para o financiamento da educação, de um currículo que contemplasse tanto o nacional quanto o regional. Além disso, estabelecia como atribuição do Conselho Nacional de Educação, agora constituacionalizado, 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 Lei n. 174 de 1936 regulamentou o CNE. Por ela, esse órgão tinha como uma das principais atribuições, conforme o artigo 2º § 1º, “elaborar o Plano Nacional de Educação, para ser aprovado pelo Poder Legislativo, e propor ao Poder Legislativo quaisquer modificações do plano nacional de educação” (artigo 2º, § 2º).

Devido à importância desse Plano e também ao grande trabalho que teria, houve a necessidade da elaboração de um regimento interno próprio para organizar as atividades daquele colegiado no período da elaboração do PNE e para a execução de suas funções consultivas normais.

Na sessão realizada em 16 de fevereiro de 1937, sob a Presidência do ministro de Estado da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, este declara instalado o Conselho Nacional de Educação, e lê:

No momento em que dais início aos trabalhos desta reunião especial, que prolongar-se-á 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 [...]

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

Quanto a esse Plano, a então Associação Brasileira de Educação posicionou-se no sentido de que ele deveria obedecer a uma “racionalidade técnica”, pois só isto garantiria tanto a autonomia das propostas dos educadores quanto as iniciativas governamentais.

A Constituição Federal de 1934 designou órgãos técnicos como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como se verá mais adiante, denominados Conselhos Técnicos (cf. art. 91, V da Constituição). E, no artigo 103, determinou que todos os Ministérios seriam assistidos “por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais”.

À época, além de uma certa desconfiança com relação à competência e à capacidade dos parlamentos para enfrentar os novos processos produtivos e as crises, e da tendência a valorizar as representações corporativo-profissionais, havia uma forte orientação em prol do planejamento. A ideia de planejamento provinha tanto, no eixo capitalista, do modelo keynesiano, quanto, no eixo socialista, do modelo de planejamento centralizado. Em

8
 É como se na gestão do Estado houvesse uma dupla regência e uma dupla velocidade. No caso dos técnicos presentes no aparelho de Estado, eles teriam um conhecimento especializado e uma forma mais ágil de atuar em face de problemas específicos, contrariamente ao que seria o perfil da política tradicional.

ambos os casos, projeta-se o papel interventor do Estado. Vem daí a valorização e a presença do técnico nos programas planejados do Estado⁸.

Assim, para efeito de elaborar um projeto, tanto o 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, chegou-se ao projeto com 506 artigos, sendo que o artigo 1º afirma ser o Plano um “Código da Educação Nacional”. O Plano, a rigor também uma LDB, abrangia tudo, desde princípios até diretrizes, finalidades, modalidades, controle e financiamento. E então, após os 90 dias previstos, em 17 de maio de 1937, foi assinado o anteprojeto do plano com a leitura da redação final e, finalmente, entregue ao ministro Gustavo Capanema. No ato da entrega, o presidente do Conselho, professor Reinaldo Porchat, fez um discurso do qual se extraiu este 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 anteprojeto do Plano Nacional de Educação. É um momento histórico para o país.

Ao que o ministro Capanema respondeu:

Estou certo de que o anteprojeto 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. (OSÓRIO apud CURY, 2009, s/p.)

Em 18 de maio, o Plano elaborado pelo CNE, foi encaminhado ao Presidente Vargas que, em seguida, o enviou ao Congresso. Na Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão do Plano Nacional de Educação. Sua primeira reunião ocorreu em 23 de agosto de 1937, sob a presidência do deputado 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. Vale a pena a reprodução de um trecho do parecer do relator:

A par da democracia, a Carta de 1891 consagrava a Federação, os Estados autônomos, com liberdade relativa, sujeitos a princípios gerais, e só a União soberana. Quando se tratava da educação primária, entretanto, os Estados se comportavam como nações

livres e quando consideravam os problemas do ensino secundário e superior os Estados eram reduzidos a departamentos de um governo central, como se fôramos uma República Unitária. (DIÁRIO DO PODER LEGISLATIVO, 24/8/1937, P.39889)

Contrastando com essa prática advinda da Carta de 1891, o deputado afirma o caráter federativo da organização política brasileira da Constituição de 1934 e afirma:

Equivalentemente, na esfera educacional, os Estados gozam, agora, de liberdade para legislarem sobre o ensino de qualquer grau, respeitando apenas as diretrizes gerais da educação nacional, espécie de princípios educacionais, que limitam a autonomia dos Estados, no âmbito do ensino. ... A União legislará em gênero, sem descer a minúcias de efetivação concreta, os Estados legislarão em espécie, particularizando até onde convier, e obedecendo sempre às normas gerais impostas pela legislação federal. (DIÁRIO DO PODER LEGISLATIVO, 24/8/1937, P.39890)

A 10 de novembro de 1937, com o golpe que gerou o Estado Novo, houve o fechamento de todos os poderes representativos e, com isso, não foi possível o prosseguimento do Plano Nacional de Educação.

Impedido de ir adiante, o Plano foi retomado pelo Ministério em outras bases, sendo que uma delas será o seu desmembramento. À época, o Ministério da Educação e da Saúde Pública – Mesp – queria, nas palavras de Horta: “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” (1997, p.149-50).

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

ENTRE O INÍCIO E O FIM DA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Uma vez redemocratizado o país, a Constituição de 1946 incumbiu a União de elaborar a LDB (art. 5º, XV, d). Mas o Plano só reaparecerá no interior da Lei n. 4.024/61 sob a influência do conceito de “planejamento e desenvolvimento”. No capítulo de Recursos para a Educação, instituía-se o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. Ao Conselho Federal de Educação – CFE – cabia a obrigação de estabelecer o plano referente a cada fundo.

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 prefixados, convertendo em realidade efetiva o esforço educacional do país. Este sentido de etapa, de plano, é indispensável à formulação correta do problema da Educação... (apud HORTA, 1997, P.160)

Essa elaboração, em boa parte fruto do empenho de Anísio Teixeira, se deu 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.

Na situação pós-64, optou-se por um planejamento centralizado na burocracia estatal, o que determinou a secundarização do plano elaborado pelo CFE. Os Planos de Desenvolvimento estabeleceram metas inferiores àquelas estabelecidas pelo órgão normativo. A camada dirigente do País, nesse período, decidiu por um planejamento econômico de corte tecnocrático, de tal modo que a área social se tornou residual nas prioridades governamentais. A análise mais detalhada dos planos educacionais do regime militar até 1974 pode ser encontrada em Horta (1982).

Os sucessivos planos não deram melhor sorte à educação, até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de anos de ensino e, ao mesmo tempo, extinguiu a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar. Essa vinculação só reapareceu em 1983, pela Emenda Constitucional n. 24, regulamentada pela Lei n. 7.388 de 24 de julho de 1985, e se manteve na Constituição de 1988.

OS DOIS PLANOS DO ANO 2000

O PNE, tal como proposto pela Constituição Federal, no artigo 214, reaparece na legislação infraconstitucional, na Lei n. 4.024/61 com redação dada pela Lei n. 9.131/95. Pelo artigo 7º dessa última, compete ao CNE “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE”. A Lei n. 9.394/96 reitera, no artigo 9º, a incumbência da União na elaboração do PNE em regime de colaboração com os entes federativos. Os Estados e Municípios deveriam elaborar seus próprios planos em consonância com o PNE.

Dada a difícil tramitação da LDB e da própria proposição de emenda constitucional (futura Emenda n. 14/96), e as consequências da implantação e do impacto de cada uma dessas leis, a proposição de um Plano só viria no ano 2000. O Plano que primeiramente deu entrada no Congresso atendia pelo nome legal e tinha como subtítulo “Proposta da sociedade brasileira”. Foi elaborado por associações de educadores por meio de sucessivos encontros regionais e nacionais. Já aquele que o sucedeu cronologicamente, em termos de protocolo, além do nome legal, subintitulava-se “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, e foi elaborado pelo Executivo, ouvido o CNE e outros órgãos oficiais de representação. Também de difícil tramitação pelo Congresso, o PNE acabou sendo aprovado de modo

a consagrar a maior parte do texto do Executivo, ainda que assimilando algumas metas do plano proposto pela sociedade civil. Trata-se da Lei n. 10.172/01, cujo texto se compõe de uma radiografia de cada nível, etapa e modalidade da educação nacional, das respectivas diretrizes e metas. Contudo, apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, o presidente da República o vetou em seus aspectos de financiamento. Com isso, resultou um plano sem a devida sustentação econômico-financeira o que, por sua vez, tornou os Estados e Municípios lenientes na produção de seus respectivos planos de educação. E tudo isso trouxe limitações de largo espectro quanto à obtenção de suas metas.

UM PLANO

A proposta de um plano voltado para direitos sociais com as características complexas que hoje conhecemos foi se impondo progressivamente no contexto da crise de 1929. Com efeito, a envergadura exigida de um plano supõe um papel ativo e mesmo intervencionista da parte do Estado, seja no sentido de evitar as crises do capitalismo, seja no sentido de moderar a competição própria desse sistema contratual de mercado. Como se sabe, o liberalismo clássico, concepção subjacente ao capitalismo, supõe a não intervenção do Estado a fim de proteger os contratos celebrados no âmbito do mercado e, em certa medida, os direitos civis do cidadão enquanto ente individual e singular (*ut singulus*). As crises do Estado capitalista, associadas às pressões dos trabalhadores oprimidos pela busca incessante da mais-valia e pela assimetria entre as partes contratantes, determinaram a manifestação das classes sociais e uma presença intervencionista da parte do Estado sabedor de que a “mão invisível” do mercado não é capaz de resolver as questões sociais. Assim, o Estado, por meio de medidas tendentes a frear os excessos do mercado sobre as classes sociais não proprietárias, busca diminuir a distância social entre as classes por meio de políticas públicas. Veja-se esse comentário de Bobbio sobre a relação entre mudanças sociais e direitos sociais:

Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosos quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam nas demandas de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico. (1992, p.76)

Nesse sentido, deve-se ressaltar não só o papel de J. M. Keynes (1883-1946), que propõe a intervenção do Estado de modo a se obter um regime de maior emprego, como também aquele levado adiante por múltiplos movimentos em favor do bem-estar de todos dentro do ordenamento social. Destaque-se o papel do movimento de trabalhadores sob a original

Em geral articuladas à noção de cidadania, pode-se tomar como referência de estudos as obras de Marshall (1967), Przeworski (1989), Bobbio (1992) e, no caso do Brasil, Carvalho (1995), Santos (1979) e Viana (1976).

social-democracia alemã, do positivismo e mesmo de certas correntes católicas. De uma maneira ou de outra, propugnava-se o preenchimento de certas necessidades sociais reclamadas sob o desenvolvimento racional de estratégias voltadas para o bem-estar social⁹.

Aqui entra a proposta de que tal intervenção seja feita de modo a preencher necessidades sociais reclamadas por meio de um desenvolvimento racional em que estratégias e meios se tornaram fundamentais para o alcance de prescrições futuras desejáveis. E como essa intervenção se dá dentro do jogo das forças sociais e dos constrangimentos financeiros próprios dos direitos sociais, os planos supõem o conhecimento dos limites e das possibilidades.

Um plano de Estado é um instrumento político cuja finalidade é ser um guia na tarefa de cumprir determinados objetivos dentro de uma metodologia tida como a mais pertinente para a política almejada. Um plano atende tanto a princípios quanto a regras dentro de uma determinada normatividade jurídica. Pressupõe um esforço consciente e contextualizado de metas cujo sucesso exige o conhecimento sistemático de limites, possibilidades e recursos.

No caso do Brasil, o artigo 214 da Constituição Federal visa atender com regularidade, eficácia e abertura, não a um interesse particular, atomizado ou disperso, mas sim, dentro do quadro federativo que supõe unidade e diversidade, o atendimento de um interesse coletivo proclamado direito do cidadão e dever do Estado.

Como muito bem colocado por Bordignon (2010), há que se distinguir, na dialética, Plano/Planejamento:

- as políticas que definem as intenções do Estado e seu apoio legal;
- as diretrizes que estabelecem as orientações e os caminhos a seguir;
- os objetivos que assinalam os pontos de chegada como indutores das ações a serem levadas adiante;
- as metas que circunscrevem os passos a serem dados;
- as estratégias que definem o “como” caminhar em vista dos limites e obstáculos, bem como os recursos necessários para os objetivos.

Desse modo, emerge o conceito de planejamento estratégico que analisa as condições reais em vista das prescrições futuras, os meios e os recursos necessários. Assim, radiografada e analisada a situação presente como ponto de partida do planejamento, levantados os limites e possibilidades, o planejamento fixa metas inclusive aquelas trazidas por constrangimentos legais, pluraliza a participação de sujeitos na montagem do plano reservando sempre tempos para o acompanhamento do maior ou menor sucesso no alcance das metas. Em outros termos, as ações projetadas indicam que ficar na situação radiografada já é um retrocesso. Contar

com o ponto de chegada de cada meta, da noite para o dia, nega a progressividade esperada.

E, na determinação de ir seguindo adiante em busca do alcance das metas, a relação plano/planejamento supõe tanto periodicidades intermediárias avaliadas quanto as metas atingidas e a construção de cenários futuros possíveis.

O PLANO DO PROJETO DE LEI N. 8.035/10

O artigo 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não dava segurança da obrigatoriedade de um outro PNE, uma vez vencido aquele vigente. Contudo, havia como que um consenso na comunidade educacional de que tal iniciativa deveria ser consubstanciada. Pesava a favor dessa exigência a meta 41 da Lei n. 10.172/01 no capítulo de financiamento, que dispunha: “Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.”

A educação escolar no país, até por sua expansão, não comporta uma calmaria. Muito havia e há o que fazer em matéria de acesso e de qualidade, já que os problemas da educação não estariam solucionados mesmo com o alcance das metas estabelecidas em 2001. Desse modo, a mobilização em prol de um novo plano, vinda da parte dos educadores e de suas associações, desgostosos com os vetos apostos ao Plano então vigente, ganhou mais força quando da aprovação da Emenda Constitucional n. 59/09. Com efeito, o novo artigo 214 da Constituição impôs a elaboração do plano nacional de educação a cada decênio.

A mobilização dos educadores, *motu proprio* ou por convocação do governo federal, determinou mecanismos mais integrados e participativos direcionados à elaboração do PNE. No primeiro caso, há que se destacar a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o movimento Todos pela Educação, ambos apoiados pela Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência – SBPC. No segundo caso, a Conferência Nacional da Educação Básica – Coneb –, em 2009, por injunção do PNE que estava por findar, significou um forte movimento federativo. E, com maior força e razão, deve-se assinalar a Conferência Nacional de Educação – Conae –, em 2010, convocada pelo governo federal, que reforçou a participação dos Municípios, Estados e do próprio MEC, por meio de delegados que representavam inúmeras associações e entes federados de todo o país. Quando da realização da Conae, a emenda constitucional n. 59/09 já estava promulgada.

Por outro lado, não se pode negar o papel conscientizador trazido pelos resultados de avaliações. Aumenta a consciência entre a população e o governo de que essa situação intolerável não pode continuar à vista da cidadania e à luz do papel estratégico ocupado pela educação. Algumas mudanças legislativas vieram reforçar a necessidade de reversão desse

quadro. O envio de uma lei de responsabilidade educacional (por alteração da Lei n. 7.347/85), disciplinando a ação civil pública de responsabilidade educacional, a Portaria MEC n. 1.407/2010, criando o Fórum Nacional de Educação, a lei do piso salarial profissional nacional para os docentes (Lei n. 11.947/09) e a aprovação pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação do Parecer CEB/CNE n. 08/10 do Custo-Aluno-Qualidade inicial – CAQi – são indicadores dessa busca de superação.

Desse modo, a 3 de novembro de 2010, o Ministro de Estado da Educação encaminhou ao Presidente da República o Projeto de Lei do PNE 2011-2020, acompanhado de uma Exposição de Motivos. Esta exposição é bastante incisiva quanto aos termos, usando reiteradas expressões como educação e redução das desigualdades, educação e inclusão, educação e planejamento sistemático, impondo a corresponsabilidade dos entes federados por sua implementação. Há o reconhecimento do PNE que se encerra de que, por vir “desacompanhado dos instrumentos executivos para a consecução das metas” não pôde atingi-las. Fala da “indesejável oposição entre educação básica e superior, do descaso com as duas outras etapas (ensino[*sic!*] infantil e médio)”, aponta o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – e seus programas, a necessidade de “articular nacionalmente os sistemas de ensino em regime de colaboração e a meta de aplicação dos recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. A exposição ressalta a construção “coletiva” do Plano e destaca como conceitos subjacentes ao PNE os seguintes: Educação, processo e prática constituída e constituinte das relações sociais; Direito à Educação; Regime de Colaboração; Sistema Nacional de Educação; Fórum Nacional de Educação; Conselho Nacional de Educação; Ministério da Educação como lugar da unidade nacional em matéria de educação por meio da formulação e indução de políticas nacionais; Gestão Democrática; Qualidade da Educação (com referência indireta ao CAQi); Diversidade; Ações Afirmativas e Lei de Responsabilidade Educacional.

A exposição, após apresentar as oito premissas e as seis características do Plano, foca a necessidade de estratégias articuladas para que o PNE e suas 20 metas sejam levados a bom termo.

O corpo do projeto de lei, que ao entrar na Câmara recebeu o número 8.035/10, contém 12 artigos. O artigo 1º manda aprovar “o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (PNE – 2011/2020) constante do Anexo dessa lei.”

O Anexo, cujo subtítulo é Metas e Estratégias, aponta, uma a uma, as 20 metas e respectivas estratégias. São 171 estratégias diferentemente aquinhoadas. A meta de n. 7, que é atingir médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb –, contém 25 estratégias e é a mais irrigada. Já a que contém menor número de estratégias, a de nomeação comissionada de diretores, abriga apenas duas.

CONCLUSÃO

Uma leitura pregressa dos Planos Nacionais de Educação não revela um passado muito recomendável em relação à sua efetividade. Mas é a partir de suas lacunas e insuficiências que se podem rever aspectos a serem aperfeiçoados no atual projeto de lei no que tange à sua viabilidade e efetividade. O passado alerta para certos pontos a serem vistos com grande acuidade: o papel supletivo da União, os desacertos no financiamento, a omissão dos entes federativos e uma certa consciência de que tais planos são mais um otimismo exagerado do *wishfull thinking* (tomada de decisão baseada mais em desejo do que em bases racionais ou considerando um desejo como se ele já fosse realidade) do que imposições vinculantes, realistas e exigíveis para a satisfação de um direito da cidadania e dever do Estado.

Em relação ao atual Plano, há uma base constitucional mais direta que o sustém, seja pelo dispositivo que cria o Sistema Nacional de Educação, seja pela referência a um financiamento mais consoante com o previsível crescimento da área e da urgência no padrão de qualidade. Ressalte-se, concomitantemente, o processo participativo que o constituiu numa dinâmica virtuosa entre sociedade civil e Estado.

É fato, entretantes, que ele carece de uma radiografia que lhe dê o ponto de partida para a superação dos problemas detectados e maior clareza dos rumos a seguir. Certamente, o número de metas e estratégias em si não significa, necessariamente, uma hierarquia em termos de foco e de valor. No atual projeto de lei, o que salta aos olhos, em uma leitura mais atenta do texto, é que há uma espécie de decrescendo, uma sorte de perda de força e intensidade das expressões referentes ao caráter vinculante das metas e os poderes públicos.

Quando se lê o texto da Exposição de Motivos, o tom, o ritmo e a intensidade são fortes, já que é um texto analítico. Nele reside um tom prescritivo bastante acentuado, expressando uma vontade política de mudanças. Só que essa força não acompanha o restante do texto. Quando se passa para o corpo da lei, embora continue havendo um tom prescritivo, expresso no futuro imperativo “deverão”, o tom é forte *ma non troppo*. O andamento do texto dos artigos conta com um movimento que declara vinculação e obrigatoriedade, e o tempo verbal “deverão” comparece 11 vezes nos 12 artigos. Contudo, quando se passa, enfim, para o Anexo das Metas e Estratégias, o qual, pelo artigo primeiro do corpo da lei, é parte constante desta lei, o prescritivo cede o passo para um tom apenas declarativo. Desse modo, a força atributiva ou vinculante presente na Exposição de Motivos e (até certo ponto) no corpo da lei, perde eficácia no Anexo. Em termos de políticas públicas, os efeitos esperados de um Plano podem ficar preponderantemente na afirmação de uma nobre intenção, sem que venham a ser uma efetiva ação constitutiva. Nesse sentido, o prescritivo que vincula não está expressamente contido no complemento

estratégico, campo do Anexo. Expressão desse “diminuindo” são os verbos predominantes no Anexo, tais como “fomentar” (28 vezes), “ampliar” (23 vezes), “estimular” (10 vezes), “promover” (9 vezes), fortalecer (5 vezes). São verbos declaratórios, diferentemente do constitutivo e vinculante verbo “dever”. Mesmo na estratégica meta 20, a do financiamento, que versa sobre o alcance progressivo de, no mínimo, 7% do PIB no período, as estratégias não ficam muito claras. Desse modo, um certo hibridismo presente no conjunto do projeto de lei do Plano poderá ensejar, mais uma vez, zonas cinzentas que, por sua vez, poderão determinar obstáculos ao direito à educação no Brasil.

A urgência de um estabelecimento claro e efetivo do regime de colaboração agudiza-se com a Emenda Constitucional n. 59/09, da qual o Plano é elemento constitutivo. Sem o aumento de recursos da União para a educação básica e sem a sua transferência para os entes federados, sem um grau elevado de transparência e de *accountability*, dificilmente as estratégias poderão ser levadas adiante a fim de atingir metas propostas.

Enquanto a função redistributiva da União se subordinar à função supletiva, dificilmente os Municípios poderão arcar com a educação infantil a fim de cumprir o mandato constitucional. O mesmo se aplica aos Estados na articulação entre ensino médio e educação profissional.

A lei de responsabilidade educacional contida no Plano como termo de sua cobrança de exigência e até de justiça ficaria, assim, na ordem lógica e sequencial das coisas, tanto quanto a cobrança de avaliação de desempenho.

Essa análise exploratória e inicial do texto enviado ao Congresso é um indicador de que continuam os desafios para a consecução das metas do PNE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, F. (Org.). *A Reconstrução educacional no Brasil: (ao povo e ao governo)*. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. São Paulo: Nacional, 1932. (Exemplar n. 709)

BOBBIO, N. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORDIGNON, G. MEC 2010. M.

CARVALHO, J. M. *El Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1995

CHIZZOTTI, A. Constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O. (Org). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. p.31-53.

_____. *As Origens da instrução pública no Brasil*. 1975. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação (1931-1961): memória e funções. *Relatório de Pesquisa*, 2009. Mimeo. (Financiamento do CNPq)

_____. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.104, p. 162-180, jul. 1998.

HORTA, J. S. B. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1982.

_____. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. de. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p.137-206.

MARSHALL, Th. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

MORAES, A. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SUCUPIRA, N. O Ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, O. (Org). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas Autores Associados, 1996. p.55-68.

VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

Professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais
crjcury.bh@terra.com.br