

1. Introdução

O anúncio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, reavivou também entre a comunidade acadêmica o debate sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado em 2001 através da Lei nº 10.172/01. Embora O PDE não possa ser formalmente comparado ao PNE quanto à sua estrutura de planejamento para a educação nacional e se constitua de ações que, aparentemente, não são articuladas organicamente (SAVIANI, 2007), a sua apresentação trouxe expectativas em relação ao cumprimento das diretrizes e metas dispostas no PNE, confrontando ambos os planos quanto às suas propostas e natureza. O momento, assim, é profícuo para a avaliação do cumprimento dos objetivos propostos no PNE e seus desafios (INEP, 2004), bem como para a avaliação da sua condição de plano de Estado, como política educacional que se sobreporia, pelo menos em tese, à ação dos governos. Reconhecendo isto, embora este artigo não tenha a pretensão de apresentar uma análise conclusiva sobre o eixo comparativo entre PNE e PDE, propõe reflexões sobre os mecanismos de formulação do PNE através de considerações sobre o processo decisório que culminou na promulgação da Lei 10.172/01.

Os embates políticos entre Governo e oposição, travados na arena legislativa por ocasião da tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE), parecem ter sido ampliados para o conjunto das políticas educacionais vigentes à época (SAVIANI, 2008, 2007; CURY, 1998, BEISIEGEL, 1999), deslocando o foco em relação ao conteúdo dos projetos de lei apresentados. Nessa condição, a arena legislativa de tramitação da lei revelou-se, se não inadequada, pelo menos insuficiente para “passar a limpo” toda a política pública em educação já implementada. A oposição ao Governo Fernando Henrique Cardoso, representada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que detinha a autoria de um dos projetos de PNE, parece ter abandonado a disputa legislativa pela aprovação do Plano para assumir uma disputa

partidária mais ampla que não favoreceu o seu sucesso legislativo em relação à proposição de um planejamento para a educação brasileira.

Considerando a hipótese acima, este artigo desenvolve uma abordagem sobre o PNE a partir da análise da arena legislativa de produção do texto legal que formaliza a política de planejamento da educação em vigor a partir da Lei nº 10.172/01. Sem desconsiderar o contexto de influências, visto através do processo legislativo, o trabalho enfatiza a formulação do PNE por meio do estudo da tramitação da lei que o regulamenta. O estudo incluiu análise documental (BARDIN, 2002) dos textos referentes a todo o processo legislativo, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, abarcando as publicações respectivas no Diário da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e Diário do Congresso Nacional, bem como a documentação relativa às audiências públicas realizadas no Congresso Nacional por ocasião da tramitação do PNE. Encaminhou-se a abordagem para demonstrar quais os procedimentos adotados pelo Poder Legislativo na aprovação do PNE, destacando a atuação dos parlamentares e das demais instâncias decisórias do Congresso Nacional, tais como as comissões, o Plenário e as lideranças partidárias.

O artigo corrobora a tese de que o “poder legislativo” para definição das políticas educacionais pela introdução de legislação, via processo legislativo, é preponderantemente do Executivo (OLIVEIRA, 2005). O fenômeno ocorre não só porque o Poder Executivo usufrui de mecanismos no processo legislativo que lhe facultam controlar as principais instâncias decisórias do Legislativo, mas também porque o próprio Legislativo subordina suas propostas à aquiescência do Executivo, seja dependendo desse apoio para a aprovação dos seus projetos, seja referendando todos os vetos interpostos pelo Executivo, em muitos casos sem sequer apreciação pelo Congresso Nacional (FIGUEIREDO e LIMONGE, 1999; LIMONGE e FIGUEIREDO, 2003; FIGUEIREDO, 2001; SANTOS, 2002; RODRIGUES, 2002; PEREIRA e MUELLER, 2002).

2. O processo legislativo de formulação do PNE na Câmara dos Deputados

A tramitação do PNE foi, dentre todos os projetos de lei aprovados durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, o que causou maior polêmica, envolvimento e embates políticos, sobretudo na Câmara dos Deputados (OLIVEIRA, 2005). Embora a LDB/96 tivesse criado regra que atribui à União a competência para elaborar o PNE, inclusive determinando o prazo de até 20 de dezembro de 1997 para que isto ocorresse, o Deputado Ivan Valente (PT/SP) se antecipou ao Governo Federal na apresentação do PL nº 4.155/98 que, tendo ingressado primeiro na Câmara dos Deputados, dois dias antes, tramitou com o projeto do Executivo, PL nº 4.173/98, apensado a ele. Tramitou em regime de urgência, como mostra o Quadro 1, embora tenha passado de uma legislatura para outra, o que, dentre outras razões, contribuiu para a morosidade na sua aprovação, que chegou a quase três anos.

QUADRO 1

Tramitação do PNE no Congresso Nacional

Tramitação		Projeto de Lei nº 4.173/98
Autor		Executivo
Apreciação	CD	Plenário
	SF	Plenário
Regime	CD	Urgência
	SF	Urgência
Tempo em meses	CD	28
	SF	06
	Total	34
Lei		10.172/01

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

NOTA: CD=Câmara dos Deputados. SF=Senado Federal.

O PL nº 4.155/98, não obstante sua apresentação pelo Deputado Ivan Valente (PT/SP), contava com um histórico anterior de elaboração com participação de vários segmentos da sociedade civil ligados à educação¹, organizados através do

¹ Identificam-se como responsáveis pela coordenação do processo de elaboração do PNE as seguintes entidades: AELAC, ANDE, ANDES, ANFOPE, CNTE, CONTEE, DNTE-CUT, FASUBRA, SINASEFE, UBES, UNDIME, UNE, ADCEFET-MG, ADUFSCAR, ADUSP, APUBH, CUT-MG, Fórum

Congresso Nacional de Educação (CONED), que ocorreu nos anos de 1996 e 1997, em Belo Horizonte (CONED, 1996a, 1996b, 1997a e 1997b). O projeto educacional expresso no PL era de rompimento estrutural com toda a política educacional implementada, então, pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Implicava, para sua execução, na realização das seguintes metas, segundo apresenta o anexo ao PL:

revogar imediatamente toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira (Lei 9.192/95; Lei 9.131/95; Lei 9.394/96, Emenda Constitucional 14/96, Lei 9.424/96, Decreto 2.208/97, entre outras²). Instituir, no prazo de um ano, o *Fórum Nacional de Educação* enquanto instância deliberativa da política educacional brasileira. Redefinir, imediatamente, o *Conselho Nacional de Educação* como órgão normativo e de coordenação do *Sistema Nacional de Educação*, bem como sua composição e funções. Redefinir, imediatamente, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação enquanto órgãos normativos e coordenadores das políticas educacionais, nos níveis estaduais e municipais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998a: 5.965, itálicos do autor).

Em contraposição, o PL nº 4.173/98, do Executivo, trazia como pressuposto exatamente o arcabouço normativo vigente, visando ratificar através do planejamento educacional proposto as diretrizes das políticas implementadas para os diversos níveis da educação nacional. Esse propósito fica claro na Exposição de Motivos que acompanha o PL, onde o Ministro da Educação afirma:

a concepção de Plano teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda iniciativas anteriores, entre as quais se destaca o Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993, bem como a experiência da atual política educacional do Governo (...) que, pela adoção de várias iniciativas inovadoras e exitosas, indicou alternativas seguras para o estabelecimento das políticas públicas de educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998b: 5.989).

O conflito entre os dois projetos³ se estabeleceu desde os primeiros momentos da tramitação dos mesmos, envolvendo, inicialmente, a escolha do deputado que atuaria na CECD como relator dos mesmos. Sob influência clara do

Mineiro em Defesa da Escola Pública, Fórum Norte Mineiro em Defesa Escola Pública, SBPC-MG, SINDUTE-MG, SINDIFES, SINPRO-MG, SEED-BETIM, UBE-MG.

² A Lei nº 9.192/95 regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários.; a Lei nº 9.131/95 cria e organiza o Conselho Nacional de Educação; a Lei nº 9.394/96 dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional; a Emenda Constitucional nº 14/96 cria o FUNDEF; a Lei nº 9.424/96 regulamenta o FUNDEF; o Decreto nº 2.208/97 regulamenta a educação profissional.

³ Para uma análise comparativa entre as propostas para o PNE, ver CURY (1998), OLIVEIRA (1999), BEISIGEL (1999); TEIXEIRA (2002).

Governo Fernando Henrique Cardoso, a escolha do Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS) foi decisiva para os destinos dos projetos, uma vez que se tratava de parlamentar não só do mesmo partido daquele Governo, mas com forte liderança pessoal no Congresso Nacional.

Sob a apreciação da Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD), os PLs foram objeto de 205 emendas, como mostra o Quadro 2, apresentadas por onze parlamentares, a maioria do próprio PT, com o propósito de introduzir, na sua maioria, modificações no projeto do Executivo. Na primeira fase de tramitação na CECD, foram apresentadas 45 emendas aos projetos, 37 delas ainda na 50ª legislatura. O parecer emitido pelo Relator, com substitutivo, numa segunda fase, recebeu outras 160 emendas, objeto de nova análise e outro substitutivo revisado e, agora, aprovado pela CECD, que acolheu total ou parcialmente 45,3% das emendas apresentadas, rejeitando as demais. O grande volume de emendas, entretanto, não representa necessariamente envolvimento de número significativo de parlamentares na Câmara dos Deputados com a matéria, já que o conjunto de seus autores não representa nem 3% dos membros daquela Casa.

No seu relatório, o Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS) destaca as iniciativas da CECD que proporcionaram amplo debate sobre os projetos em tramitação, inclusive com o cumprimento de extensa agenda de audiências públicas envolvendo a participação de especialistas sobre temas variados relacionados ao PNE⁴, com destaque nesse debate para o financiamento da educação e, em particular, o FUNDEF⁵. Segundo ele, seu substitutivo está estruturado sobre três eixos: “(a) educação como direito, (b) educação como motor do desenvolvimento econômico e social, (c) educação como meio de combate à miséria” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000b: 105). Ressalta a importância da educação para o desenvolvimento econômico, e entende que

a elevação da instrução, o aumento do número de anos de escolaridade, a qualificação profissional, a formação dos quadros universitários e investimento em ciência e tecnologia alavancam o desenvolvimento econômico dos países . (...) Há suficiente evidência estatística de que a educação abre horizontes de emprego, aumenta a produtividade,

⁴ Foram realizadas dezoito audiências públicas, sendo a primeira de apresentação dos dois projetos pelos autores, a segunda sobre educação infantil e as demais sobre os seguintes temas variados relativos ao PNE.

⁵ Para uma análise sobre o financiamento da educação no PNE, ver SENA (2003), OLIVEIRA (1999).

desenvolve a criatividade, melhora o salário, orienta a pessoa para cuidar melhor de sua saúde, enfim, de que a educação é uma chave para uma vida mais digna. (...) A segunda metade deste século revela que, em períodos de crise econômica, o investimento que produziu mais retorno sempre foi aquele feito em educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000b: 105-6).

QUADRO 2

Emendas apresentadas ao PNE na Câmara dos Deputados, por deputado e situação, na CECD e em Plenário

Autor/Emendas	CECD				Plenário		Total	
	Projetos		Substitutivo		Substitutivo		Ac	Rej
	Ac ^(a)	Rej ^(b)	Ac	Rej	Ac	Rej		
Agnelo Queiroz (PCdoB/DF)	02	01	15	22	-	-	17	23
Arnaldo Faria (PTB/SP)	-	-	-	-	00	01	-	01
Bispo Rodrigues (PL/RJ)	-	-	-	-	01	01	01	01
Esther Grossi (PT/RS)	03	02	09	05	-	-	12	07
Fernando Marroni (PR/RS)	-	-	07	12	-	-	07	12
Flávio Arns (PSDB/PR)	02	01	-	-	-	-	02	01
Gilmar Machado (PT/MG0)	-	-	11	15	-	-	11	15
Iara Bernardi (PT/SP)	01	03	-	-	-	-	01	03
Marisa Serrano (PMDB/MS)	02	06	-	-	-	-	02	06
Padre Roque (PT/PR)	02	04	-	-	-	-	02	04
Pedro Wilson (PT/GO)	07	05	27	21	01	00	35	26
Professor Luizinho (PT/SP)	02	02	03	06	00	02	05	10
Silvio Torres (PSDB/SP)	-	-	-	-	00	01	-	01
Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	-	-	00	07	-	-	-	07
Subtotal	21	24	72	88	02	05	95	117
Total	205				07		212	

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados.

OBS: (a) Acolhida Total ou Parcialmente; (b) Rejeitada.

Assim, fundamentando-se em concepções que retomam essencialmente as teorias econômicas sobre o capital humano, muito em voga no Brasil na década de 1970, o Relator conclui seu parecer explicando que tomou por base o PL nº 4.173/98, do Poder Executivo, “por considerá-lo mais realista e apontar metas mais viáveis”⁶ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000b: 109). Seu voto é pela aprovação

⁶ Avaliando diferentemente o PNE do Executivo, a partir de deliberação ocorrida na 20ª Reunião anual da entidade, a ANPEd emitiu o “Parecer Sobre a Proposta Elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação”, onde afirma que: “as metas da proposta do PNE são, via de regra, ambíguas, pouco precisas, não explicitam os referentes em que se baseiam, nem tampouco em que se avança

deste PL e pela rejeição do projeto do Deputado Ivan Valente (PT/SP) e das emendas conforme apresentado no Quadro 2, por autor. Na verdade, optou-se pelo projeto mais coerente com aqueles princípios expressos no parecer, estruturado conforme os eixos norteadores citados acima e que, posteriormente, foi aprovado pela CECD.

Após a aprovação do substitutivo pela CECD, já com 26 meses de tramitação, os PLs foram objeto de requerimento de urgência, aprovado, tendo sido incluídos em pouco mais de um mês depois na Ordem do Dia. Antes, porém, com a finalidade de ampliar o debate em torno do referido substitutivo, o Plenário da Câmara dos Deputados transformou-se em Comissão Geral para discutir o PNE, com a participação de convidados de associações civis e de especialistas sobre o tema⁷.

Levado ao Plenário da Câmara dos Deputados para discussão e votação, em 14 de junho de 2000, as principais críticas direcionadas ao substitutivo adotado pela CECD concentraram-se no financiamento da educação. Se no substitutivo o percentual definido para investimento em educação até o final da década compreendida pelo PNE era de 7% do Produto Interno Bruto (PIB)⁸, no PL nº 4.155/98 rejeitado pela CECD e para seus defensores esse percentual deveria ser de cerca de 10% do PIB⁹. Além disso, enquanto o substitutivo ratifica as políticas de financiamento vigentes, destacadamente a centralização no ensino fundamental dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

em relação ao existente, o que confere ao documento caráter de mera carta de intenções. Essa ambigüidade inviabiliza o acompanhamento e controle por parte da sociedade civil no que diz respeito às ações das instâncias responsáveis por executá-las” (ANPEd, 1997: 7).

⁷ Fizeram intervenção no debate realizado na Comissão Geral, além dos deputados inscritos interessados no tema, os seguintes convidados: Maria Helena Guimarães Castro (INEP/MEC), Hilda Rodrigues (APAMPESP), José Carlos Almeida Silva (CRUB), Ruy Leite Berger Filho (SEMT/MEC), Juçara Maria Dutra Vieira (CNTE), Mariana Reis Raposo (SESI), Carla Tais dos Santos (UBES), Caio Magri (ABRINQ), Walter Garcia (Instituto Paulo Freire), Rodolfo Pinto da Luz (ANDIFES), Maria Malta Campos (FCC), Iria Brzeznski (ANPEd/ANFOP), José Ronald Pinto (FASUBRA), Éfrem Maranhão (CONSED), Chritian Lindberg Lopes do Nascimento (UNE), Tatiana Chagas Memória (Fundação Darcy Ribeiro).

⁸ Considera em torno de 4% a 5% do PIB os gastos públicos totais em educação, na época, e prevê aumento do gasto, proporcionalmente ao PIB, de 0,5% nos quatro primeiros anos de vigência do PNE e de 0,6% no quinto ano (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000f). O substitutivo amplia em 0,5% a proporção do PIB a ser gasto com educação em relação à proposta original do Executivo, que previa ampliação dos gastos para 6,5%.

⁹ Assim distribuídos: 1,5% para a educação infantil; 2,2% para o ensino fundamental; 1% para a erradicação do analfabetismo; 1,7% para o ensino médio; 1,2% para o ensino superior; 1,5% para a pós-graduação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998a: 5.972).

Magistério (FUNDEF), os seus opositores criticam esse mecanismo, indicando a necessidade do estabelecimento de um outro fundo, que incluísse todos os níveis da educação básica e com ampliação de recursos através, por exemplo, da regulamentação do imposto sobre herança.

Debatendo em Plenário o substitutivo do Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), adotado pela CECD, o Deputado Gilmar Machado (PT/MG) afirma:

o diagnóstico apresentado pelo Deputado Nelson Marchezan é correto, mas temos discordâncias. (...) Em primeiro lugar, precisamos ampliar os recursos para a educação. Caso contrário não vamos conseguir resolver o problema. O Deputado Nelson Marchezan apresenta uma proposta de acréscimo, chegando em 7%. Entendemos que é necessário, no mínimo, 10% nos próximos dez anos, para que possamos, de fato, enfrentar os problemas graves por que passa a educação no Brasil. Em segundo lugar vem a discordância em relação ao FUNDEF. O Deputado Nelson Marchezan até reconhece que é preciso recursos para financiar o ensino médio, mas não consegue avançar para a proposta que entendemos ser melhor, que é a do FUNDEB, que abrange a educação básica da criança de zero a 6 anos até a educação média. S. Exa. Deixa de fora praticamente o ensino médio. Se mantivermos só a visão do FUNDEF vamos prejudicar Estados e Municípios (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000a: 31.536).

A Deputada Esther Grossi (PT/RS) acrescenta que, nestas condições, “o que encontramos no PNE é a acomodação, sem ambições, de quem se adapta ao possível (...)”, “sabendo-se que possível e necessário, ou possível e importante, não coincidem espontaneamente” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000d: 31.539, grifos meus). Contudo, o Relator Nelson Marchezan (PSDB/RS) se explica:

quero (...) apresentar apenas um esclarecimento. Uma das críticas, e, se não me falha a memória, é a única crítica substancial do voto em separado de alguns Deputados, é em relação ao montante que deve ser aplicado em educação. O Governo aplica hoje ao redor de 5% em matéria de educação. A oposição, ou o 2º CONED, propunha 10% do PIB. (...) 10% seria o ideal, mas seria um sonho. Nenhum país do mundo (...) aplica 7%. E estamos propondo 7%. (...) Pelo projeto vamos atingir 70 milhões em educação. Seria um avanço de cerca de 40%, mais 20 bilhões para a educação. (...) Portanto, considero os 7% o máximo que podemos sonhar. Além disso, seria ir para o idealismo, para a impossibilidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000a: 31.532-3).

A correlação de forças envolvida na disputa entre o substitutivo da CECD, que aprova o PL do Executivo, conforme mostrado, e o PL nº 4.155/98, apoiado pelos deputados de oposição ao Governo Fernando Henrique Cardoso, já indicava derrota para estes últimos, mesmo antes da votação do substitutivo no Plenário da Câmara dos Deputados. Reconhecendo isto, a Deputada Esther Grossi (PT/RS), plangente, manifesta-se:

conscientes das dificuldades, para não dizer da quase impossibilidade, de influir politicamente nos destinos da educação que se configuram agora no

PNE, impõe-se-nos ao menos denunciar e alertar pela via desta tribuna, a origem viciada deste Plano Nacional de Educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000a: 31.538).

Ainda assim, os oposicionistas, inconformados, apresentaram requerimento pedindo preferência para votação do PL nº 4.155/98 sobre o substitutivo da CECD¹⁰. O requerimento foi rejeitado por 287 votos, contra cem favoráveis. Recebeu apoio, com voto “sim” ao requerimento, de todos os deputados presentes do PT, PCdoB, PSB, PL, PSL e PDT; e oposição, com voto “não” ao requerimento, dos deputados dos demais partidos¹¹. Assim, após análise de alguns destaques e emendas de Plenário, que não alteraram o substitutivo na sua essência, o mesmo foi aprovado, pelo processo de votação simbólico, e encaminhado para revisão do Senado Federal, após mais de dois anos de tramitação.

3. O processo legislativo de formulação do PNE no Senado Federal

No Senado Federal, o PL recebido da Câmara dos Deputados foi enviado à Comissão de Educação (CE), onde recebeu parecer favorável sob a relatoria do Senador José Jorge (PFL/PE), membro da base de apoio do Governo Fernando Henrique Cardoso. No seu relatório sobre o Projeto, bastante circunstanciado, o Relator descreve o conteúdo do projeto, o seu histórico de tramitação na Câmara dos Deputados, concluindo pela sua aprovação, no que foi acompanhado, com a abstenção do Senador Júlio Eduardo (PV/AC), pela CE. Destaca que, de certa forma, o PNE em análise já vinha sendo implementado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Referindo-se às metas estabelecidas no Plano, ressalta que algumas providências relativas a elas “já estão sendo tomadas. Por exemplo, o MEC já disponibilizou, para os sistemas de ensino, os referenciais curriculares nacionais da educação profissional de nível técnico. Na mesma linha, foram estabelecidas as diretrizes nacionais para o funcionamento das escolas indígenas” (SENADO FEDERAL, 2000a: 24.780).

¹⁰ O requerimento foi assinado pelos seguintes deputados: Pedro Wilson (PT/GO); Professor Luizinho (PT/SP), vice-líder do PT; Walter Pinheiro (PT/BA), vice-líder do PT.

¹¹ Votaram a favor do requerimento, contra a orientação dos respectivos partidos, os seguintes deputados: Hélio Costa (PMDB/MG), Marcos Lima (PMDB/MG), Zaire Rezende (PMDB/MG) e Gilberto Kassab (PFL/SP).

Além disso, menciona também o FUNDEF, política de financiamento do ensino fundamental anterior ao PNE que teria representado um notável avanço, já que “corrigiu as disparidades de gastos entre as redes escolares públicas, de forma especial no interior de cada estado. Os recursos passaram, assim, a ser disponibilizados conforme o número de alunos matriculados em cada rede” (SENADO FEDERAL, 2000a: 24.781).

Assim, pelas qualidades que reconhece no Projeto, recomenda a sua aprovação sem modificações pelo Senado Federal, garantindo a rapidez na sua sanção e evitando retorno do mesmo à Câmara dos Deputados. Entende que

não parece adequado, neste momento, apresentar novas sugestões de alteração do Plano. Os ajustes efetuados na Câmara dos Deputados foram numerosos e alcançaram um equilíbrio que merece ser valorizado. Além disso, não apresentaram qualquer óbice de natureza constitucional ou legal. Decerto, os debates estão apenas a iniciar-se nesta Casa e os aperfeiçoamentos não podem ser descartados. No entanto, cumpre avaliar com cautela se a celeridade na tramitação do Plano não seria o mais recomendável, haja vista o quanto já se esperou pela sua aprovação desde a promulgação da Constituição de 1988 (SENADO FEDERAL, 2000a: 24.782)

O parecer foi encaminhado para apreciação do Plenário em regime de urgência¹², onde a Senadora Emília Fernandes (PDT/RS) manifestou seu descontentamento quanto à aceleração do processo de tramitação ocorrido na CE. Segundo ela,

há ainda alguns pontos que consideramos polêmicos, que ainda não foram suficientemente discutidos. Esta Casa deveria ter feito isso, tendo em vista que pedimos audiência pública, mas isso não foi aprovado pela Comissão [de Educação] (SENADO FEDERAL, 2000b: 25.232).

Os pontos polêmicos a que se refere a Senadora relacionam-se àquele debate sobre o financiamento da educação travado na Câmara dos Deputados, não dirimidos satisfatoriamente, na sua concepção. Reportando-se ao percentual de 7% do PIB definido pelo PL da Câmara dos Deputados para os gastos com educação, afirma:

trata-se, sem dúvida, de um avanço relativo, mas o assunto merecia uma nova tentativa de discussão, que era o que pretendíamos. Exatamente agora seria interessante, uma vez que estamos discutindo o Orçamento, se tivéssemos essa oportunidade. Outro ponto que ficou sem consenso foi a

¹² Em atendimento ao requerimento dos seguintes Senadores: Freitas Neto (PFL/PI), José Jorge (PFL/PE), Romeu Tuma (PFL/SP), Hugo Napoleão (PFL/PI), Emília Fernandes (PDT/RS), Álvaro Dias (PSDB/PR), Roberto Saturnino (PSDB/RJ), Lúcio Alcântara (PSDB/CE), José Fogaça (PMDB/RS), Henrique Loyola (PMDB/SC), Djalma Bessa (PFL/BA), Ricardo Bessa, Gilvam Borges (PMDB/AP), Júlio Eduardo (PV/AC).

finalidade e estruturação do FUNDEF. (...) O Plano insiste nesta omissão, nesta inconstitucionalidade, como consideramos, deixando o FUNDEF somente para o ensino regular fundamental. Além de prejudicar investimentos para o ensino médio e para a educação infantil, dentro do ensino fundamental, exclui os jovens e adultos que a ele têm direito. (...) Particularmente, estarei votando favoravelmente, porém, registro o repúdio à falta de debate, de discussão, que poderia ter acontecido nesta Casa. A Câmara promoveu essa discussão e chegou a uma decisão por maioria. No entanto, nesta Casa, fomos impedidos de chamar a sociedade antes da votação para tentar aperfeiçoar ainda mais esse Plano (SENADO FEDERAL, 2000a: 23.532-33).

O parecer da CE foi aprovado no Senado Federal com obstrução do PT e do PDT¹³ e encaminhado para sanção, transformando-se na Lei nº 10.172/01, objeto de veto parcial do Presidente da República. Todos os nove vetos interpostos fundamentaram-se no argumento da inexecutabilidade, alegando desrespeito à CF/88¹⁴ e à Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵, por aumento indevido das despesas governamentais sem devida previsão legal anterior, bem como sem indicação da fonte dos recursos necessários. Inclusive, aquela meta que estabelece elevação para 7% dos gastos públicos com educação em relação ao PIB, tão polêmica em todo o processo de tramitação da Lei, foi vetada com base nesse argumento. Segundo a mensagem de veto do Executivo,

o atual PPA [plano plurianual] não contempla o acréscimo de recursos proposto, prevendo, em seu anexo “o cenário, o plano e os orçamentos”, item desenvolvimento social, a utilização, em quatro anos, de R\$ 36,2 bilhões. A prevalecer a parte final do dispositivo examinado do Anexo ao projeto de lei, os recursos a serem utilizados para essa finalidade seriam ampliados em aproximadamente R\$ 25 bilhões nos quatro primeiros anos, de forma que superariam, indevidamente, a previsão constante no PPA. Dessa forma, estaria desatendido o comando constitucional (...) que determina a consonância entre os planos e programas e o próprio PPA. (...) Além disso, a falta de determinação do quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) impossibilitará o encaminhamento, para atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legislação prevista no

¹³ Com exceção da Senadora Emília Fernandes (PDT/RS), que votou favoravelmente.

¹⁴ A mensagem de veto do Executivo menciona a CF/88, que determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais deverão ser elaborados com base no plano plurianual e, ainda, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual. O plano plurianual, também segundo a CF/88, estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como para os programas de duração continuada (Brasil, 2008).

¹⁵ A mensagem menciona, também, a Lei Complementar nº 101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Segundo esta lei, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa sem estimativa do impacto financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (arts. 15 e 16) (BRASIL, 2005).

Anexo ao projeto, o que recomendaria, também pelo prisma do interesse público, o veto ao referido projeto (CONGRESSO NACIONAL, 2001: 5.582).

Em nota técnica conjunta com vistas à análise dos vetos interpostos pelo Executivo ao PNE, as consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal consideraram inconsistentes todos os argumentos apresentados para fundamentar tais vetos. Em se tratando especialmente dos motivos alegados na transcrição acima, afirma a nota técnica que

o PNE e o PPA por si sós não criam ou autorizam a despesa, mas sim, as relacionam e as enquadram em um modelo macroeconômico e programático. Cabe ao PNE sinalizar as ações de longo prazo (dez anos) e os PPAs abrangidos pelo período do PNE, alocar os recursos em um ambiente de priorização das demandas sociais e compatibilização com os demais planos setoriais. Não há no dispositivo qualquer infringência à LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal]. Trata-se de norma orientadora que não cria ou obriga a execução futura da despesa. Qualquer verificação de compatibilidade com a LRF deverá ser procedida somente no caso de criação de despesa obrigatória pela edição de legislação específica (ZOEHLER, GIACOMINI, DOLABELA e outros, 2001: 11).

Apesar disso, aquilo que o substitutivo do Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS) havia ampliado em relação ao PL nº 4.173/98, do Poder Executivo, incorporando sugestões das emendas apresentadas, foi vetado na Lei sancionada, fazendo-a fiel aos princípios inscritos no projeto original do Governo Fernando Henrique Cardoso e às políticas educacionais por ele implementadas. Quanto à possibilidade de derrubada desses vetos pelo Congresso Nacional, a Comissão Mista¹⁶ designada para analisá-los não chegou a proferir parecer a esse respeito, comportamento costumeiro naquela Casa, sendo os mesmos mantidos por decurso de prazo, sem pronunciamento do Congresso Nacional a respeito. Noutras palavras, aprovados por aceitação tácita.

3. PNE: arena de quais embates?

O Plano Nacional de Educação impõe-se ao Legislativo como um plano de Governo, não como de Estado, condição intrínseca à sua natureza. Diferentemente daquelas proposições aprovadas durante o Governo Fernando Henrique Cardoso

¹⁶ A Comissão Mista ficou composta pelos seguintes parlamentares: Deputados Nelson Marchezan (PSDB/RS), Pauderney Avelino (PFL/AM), Maria Elvira (PMDB/MG); e Senadores Freitas Neto (PFL/PI), José Fogaça (PMDB/RS) e Emília Fernandes (PDT/RS).

sobre financiamento da educação, por exemplo, em relação às quais o Governo contou com a facilidade de elaborar burocraticamente suas propostas e encaminhá-las ao Legislativo, onde os parlamentares opositoristas encontraram-se na situação de aprová-las ou rejeitá-las (OLIVEIRA, 2005, 2008), o PNE contou com a inclusão no seu processo de tramitação de dois projetos – o do Governo e um outro, assinado por associações civis, e encaminhado pela oposição. Por isso, a discussão a seu respeito ficou, desde o início, polarizada entre a primeira proposta, que se baseava e reafirmava as políticas educacionais que já vinham sendo implementadas pelo Governo, e a segunda, que propunha a suspensão do arcabouço institucional vigente, reorientando o curso dessas políticas. Em ambos os casos, entretanto, a referência constituiu-se nas políticas educacionais do Governo Fernando Henrique Cardoso e a tramitação do PNE, assim, transformou a arena legislativa no espaço de avaliação dessas políticas, em bloco, para aprová-las ou rejeitá-las através do encaminhamento dado aos PLs apresentados à Câmara dos Deputados. Estratégia ousada para a oposição que, sem contar com maioria parlamentar, não alcança saída honrosa para o seu projeto, excluído já no substitutivo do Relator, Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), que aprova o PNE do Executivo e rejeita aquele apresentado pelo Deputado Ivan Valente (PT/SP).

Buscando fundamentar-se na visibilidade dada pela participação da sociedade civil no encaminhamento do seu projeto, a oposição ainda tenta reverter, em Plenário, os rumos da derrota sinalizada na CECD. Mas, em vão. O discurso da racionalidade econômica impõe-se avassalador sobre as metas propostas no PL nº 4.155/98, desqualificando-as. Confrontando-se com esse discurso, a oposição resvala nos mesmos argumentos da base governista, de priorização da educação, colocando-se ambos, na retórica, como meios políticos de garantir aparentemente o mesmo resultado. Porém, a experiência de Governo reivindica para si, com sucesso, a eficiência como um argumento que confere vantagem ao seu projeto sobre o outro.

Diferentemente do que ocorreu com a regulamentação do FUNDEF, por exemplo, não houve negociação ou tentativa de produção de consenso (OLIVEIRA, 2008). O Executivo aprovou o seu projeto, inclusive sem qualquer revisão pelo Senado Federal. Em ambas as Casas os parlamentares seguiram o voto das lideranças partidárias, que se posicionaram conforme a sua orientação em relação ao Governo. Além disso, aquelas disposições que se afastaram do projeto original

do Executivo, como a ampliação da meta de gastos com educação em 0,5%, foram vetadas, bem como todas as demais que implicassem qualquer ação governamental diferente daquelas que já vinham sendo executadas no bojo das políticas educacionais, na época, em curso. Os argumentos da racionalidade econômica e adequação à legislação que regula as finanças públicas apresentaram-se como válidos para subordinar aquele projeto às agendas econômica e educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso. Os vetos foram mantidos pelo Legislativo por aceitação tácita, já que não chegaram sequer a ser votados.

4. Referências Bibliográficas

ANPEd. *Parecer da ANPEd sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação*. São Paulo: ANPEd, 1997.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2002.

BEISIEGEL, C de R. *O Plano Nacional de Educação*. Campinas: UNICAMP, 15 p. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/gr/cgu/plan-nac-edu.html>>. Acesso em 20/04/1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 30/12/2008.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 08/01/2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ata da 116ª Sessão da Câmara dos Deputados, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 51ª Legislatura, em 14 de junho de 2000 (discussão e votação do PL nº 4.155, de 1998). *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 15/06, p. 31.530-73, 2000a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto ao Projeto de Lei nº 4.155, de 1998*. Apenso o PL nº 4.173, de 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, 14/06, 287 p., 2000b (avulso).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 (do Sr. Ivan Valente e outros). Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 12/03, p. 5.953-87, 1998a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4.173, de 1998 (do Poder Executivo). Institui o Plano Nacional de Educação. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 12/03, p. 5.986-6.018, 1998b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003.

CONED. *Caderno do I CONED - Educação, democracia e qualidade social: construindo um Plano Nacional de Educação*. Belo Horizonte: CONED, 1996a.

CONED. *Educação, democracia e qualidade social: construindo um Plano Nacional de Educação – Programação do I CONED*. Belo Horizonte: CONED, 1996b.

CONED. *Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira*. Belo Horizonte: CONED, 73 p, 1997a.

CONED. *Subsídios às Discussões Preparatórias do II CONED*. Belo Horizonte: II CONED, nov. 1997b.

CONGRESSO NACIONAL. Mensagem nº 02/2001-CN; nº 09/2001, na origem. Veto Parcial nº 02, de 2001, aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 42, de 2000 (nº 4.155, de 1998, na Casa de Origem). *Diário do Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, 22/03, p 5.579-657, 2001.

CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Cortez: FCC, julho, nº 104, 162-180 p. 1998.

FIGUEIREDO, A. Instituições e políticas no controle do Executivo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 44, nº 4, p. 689-728, 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 2, p. 303-344, 2002.

HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997, p.137-210.

KUENZER, A.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, R. de F. *O FUNDEF em três dimensões: formulação regulamentação e implementação*. Rio de Janeiro: Publit, 2008.

OLIVEIRA, R. de F. *O papel do Poder Legislativo na formulação de políticas educacionais*. São Paulo: USP, 2005 (tese de doutorado).

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 2, p. 265-303, 2002.

RODRIGUES, M. M. A. Accountability & poder constitucional do Executivo brasileiro: decreto, medida provisória e tramitação de urgência. *Teoria e Sociedade: Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia - UFMG*. Belo Horizonte, nº 9, junho, p. 158-201, 2002.

RODRIGUES, M. M. A.; ZAULI, E. M. Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985-1998). *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 45, nº 3, p. 387-430, 2002.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 2, p. 219-236, 2002.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*. CEDES: Campinas, vol. 28, n.100, p. 1231-1255, 2007.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas: autores associados, 2008.

SENA, P. O financiamento da educação básica no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001). *Nota técnica*. Brasília: Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados, abr., 2003.

SENADO FEDERAL. Ata da 172ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 12 de dezembro de 2000 (parecer da Comissão de Educação ao PL nº 4.155, de 1998, da Câmara dos Deputados). *Diário do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 13/12, p. 24.774-84, 2000a.

SENADO FEDERAL. Ata 174ª Sessão Ordinária, em 14 de dezembro de 2000 (discussão e votação do PL nº 4.155, de 1998, da Câmara dos Deputados). *Diário do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 15/12, p. 25.230-34, 2000b.

TEIXEIRA, B. de B. O ensino fundamental no Plano Nacional de Educação. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena (org). *LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira*. São Bernardo do Campo: UNESP, 2002.

ZOEHLER, E.; GIACOMINI, J.; DOLABELA, R. e outros. Análise dos vetos ao Plano Nacional de Educação – PNE. *Nota Técnica Conjunta nº 03/2001*. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do SF, 2001.