

# **A CONSTRUÇÃO DA IDEIA DE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: Antecedentes Históricos e Concepções**

Eliel da Silva Moura – UFF

## **INTRODUÇÃO**

O Plano Nacional de Educação (PNE), de acordo com o que hoje é estabelecido, tem como objetivo garantir a continuidade das políticas educacionais ao longo de determinado período. Faz parte de sua missão articular as iniciativas da União, dos Estados e dos Municípios, aplicando, através de ações, metas e objetivos, os princípios norteadores da educação nacional formulados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN). É um documento plurianual implementado através de projeto de lei enviado ao congresso pelo governo federal.

O desenho de um Plano de Educação de caráter nacional, entretanto, não foi sempre esse. Ao longo do século XX diferentes concepções e modelos de PNE disputaram espaço, dialogando com as políticas públicas do período e, de maneira mais ampla, com o espírito da época. Nosso objetivo neste trabalho gira em torno da investigação do processo que consolidou o PNE enquanto principal instrumento de aplicação das políticas educacionais do Brasil. Interessa-nos acompanhar a construção da ideia de PNE, destacando suas origens e as nuances de perspectivas, correlacionando tal processo ao momento presente, em que um modelo de Plano Nacional de Educação parece, finalmente, ter se institucionalizado.

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Antônio Chizzoti, ao analisar a educação e a constituinte de 1823 destaca o discurso inaugural de D. Pedro I que, quanto ao problema da instrução pública, afirmava: “tenho promovido os estudos públicos, quanto é possível, porém, necessita-se de legislação especial”. Neste sentido, a comissão responsável pelo tema, visando dar “unidade orgânica à instrução pública” propõe que se levantassem informações sobre as escolas e estabelecimentos literatos do Império. Promove também um concurso no qual “o melhor tratado de educação física, moral e intelectual para a mocidade brasileira” seria condecorado com a Ordem Imperial do Cruzeiro (2005, p. 35 e 36).

Era a tentativa, ainda no Império, de formulação de um Plano de Educação que, partindo de um diagnóstico abrangente da realidade educacional, pudesse organizá-la de modo a contribuir para a efetiva independência da nação. É neste contexto que é

apresentada à comissão de instrução da constituinte um Plano de Instrução Pública feito por Martin Francisco quando presidente da Província de São Paulo. O tratado organizava a escolaridade em graus e baseava-se nas ideias de Condorcet sobre a instrução como ferramenta de liberdade e igualdade. De acordo com Chizzoti “o projeto de Martin Francisco foi o mais ambicioso e sistematizado programa de instrução pública formulado no primeiro quartel do século XIX, com sequências de séries, organização curricular e objetivos definidos para cada grau” (Ibid., p.40).

Carlos Jamil Cury denomina as tentativas de 1823 de “um embrião longínquo de um PNE”. Segundo o autor, o fracasso da constituinte “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”. O ato adicional de 1834, em seu sentido descentralizador, atribuiu às províncias o papel da instrução primária sem, contudo, revogar a lei geral de 1827. A ideia de descentralização educacional advinda daí deu início à concorrência e duplicidade de redes de ensino. A primária, sob responsabilidade das províncias, e a secundária e superior, sob a tutela federal. O governo central negligencia, a partir de então, as questões correlacionadas à instrução primária, responsabilizando as províncias, e é ausente quanto ao tema da universalização da mesma. Tal situação prosseguiu pelo Império e chegou até a República Velha (2011, p.795 e 796).

Disto se compreende a ausência de iniciativas semelhantes às encontradas na constituinte de 1834, que pensava em um Plano abrangente de Educação. As províncias, com módicas arrecadações de impostos, pouco fizeram no trato da instrução pública, de modo que a escassez de escolas e mestres manteve-se como tônica. Nem mesmo a Proclamação da República transformou substancialmente tal realidade. Apesar de reformas empreendidas por Benjamim Constant (1890), Epiácio Pessoa (1901), Rivadávia Correia (1911) e Calos Maximiliano (1915), somente durante a década de 1920 o debate educacional ganha amplitude social e escapa a discussões mais setorializadas. Uma lacuna de quase um século separa, portanto, as primeiras discussões sobre um Plano Geral de Instrução e as iniciativas para um Plano Nacional de Educação. É só no fim da República Velha que a educação “passa a ser percebida como problema nacional” o que possibilitará, portanto, a inauguração dos debates sobre um Plano Nacional de Educação (AZANHA, 1993, p.71).

A crise do modelo agrário-comercial exportador, o declínio das oligarquias, o aparecimento de novas forças sociais e de intensos fluxos migratórios compõem o quadro do período em que a questão educacional emergirá como tema nacional. Esta capitalizará os desagradados políticos com a República, já presentes desde sua instauração, mas que agora eclodirão com mais força. O ambiente se torna “altamente propício para que a questão educacional se impusesse como de interesse coletivo e de salvação nacional”. O fervor educacional, de “entusiasmo pela educação”, marca a efetiva profissionalização do magistério e a aplicação de novos métodos e concepções pedagógicas. A década de 1920 prepara os caminhos para a construção de um Plano de Educação de caráter nacional já em inícios de década de 1930 (Ibid.).

### **DÉCADA DE 1930: EMERSÃO DA IDEIA DE PLANO NACIONAL**

Se a década de 1920 inaugura o status da educação como tema nacional, a década de 1930 constitui período chave para o surgimento e consolidação da ideia de PNE. É neste momento que se ensaiam as primeiras ações institucionalizantes, que apontam para necessidade da formulação e implementação de um Plano de Educação em escala Nacional. É o momento em que demandas advindas de educadores confluem no sentido da proposição de mudanças. Estas ações tencionarão transformações no tratamento do tema, refletindo, inclusive, em produção político-jurídica sobre o assunto.

Um primeiro indício deste processo pode ser observado em 1931, quando o Conselho Nacional de Educação (Decreto n. 19.850) assume, como uma de suas atribuições, sugerir providências concernentes à organização e desenvolvimento do ensino. Utilizando-se destas prerrogativas, o conselheiro João Simplício Alves de Carvalho propõe que se construa uma comissão especial para a redação de um plano nacional de educação, a ser apresentada ao governo da República e aos Estados.

Na proposta de Carvalho tal plano versaria sobre 1- as diretrizes gerais do Ensino, em todas as suas modalidades e graus; 2- a distribuição geográfica dos centros educacionais, científicos, culturais, de trabalho etc.; 3- o acesso do proletariado urbano e rural à educação; e 4- as fontes de financiamento para manutenção e desenvolvimento do plano a ser estabelecido e as responsabilidades de União, Estados e Municípios na sua execução (CURY, 2009b, p.15).

Paralela à iniciativa que emergia no Conselho Nacional de Educação, o movimento dos Pioneiros da Educação exercerá forte influência nos rumos das políticas

educacionais no período. Intelectuais, Políticos e Educadores, muitos dos quais haviam participado, direta ou indiretamente das reformas estaduais de ensino na década de 1920, compunham um grupo que, embora heterogêneo em suas concepções ideológicas, defendia mudanças e reformulações sintetizadas sob o princípio consensual da escola pública, leiga, obrigatória e gratuita. Aqui se postulava que o processo de industrialização e modernização pretendido pelo país ensejaria novas técnicas e métodos na formação da cidadania. Neste sentido, do ponto de vista administrativo, uma profunda revisão do quadro presente deveria ser desenvolvida, paralelamente à renovação pedagógica - que se daria sob a égide do pensamento da Escola Nova (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, redigido por Fernando de Azevedo e apoiado por mais 25 signatários, consolidou-se enquanto marco deste movimento reformista. Apesar de representar tendências diversas como as do filósofo John Dewey e a do sociólogo francês Émile Durkheim, entre outros, continha uma autêntica e sistematizada concepção pedagógica que percorria desde a filosofia da educação até formulações pedagógico-didáticas e posicionamentos quanto à política educacional

A crítica ao presente estado da educação no país, cuja organização fragmentária e desarticulada constituiria um entrave ao próprio desenvolvimento na nação, ganha destaque. Chama-se atenção para a falta de “espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar”. Além disto, os pioneiros denunciam o isolamento das instituições escolares tradicionais frente às demandas da sociedade, “uma instituição enquistada no meio social, sem meios de influir sobre ele”. Diante disto, defendem a necessidade de uma educação que supere os interesses de classe e sirva aos indivíduos, uma educação de função essencialmente pública, direito de cada indivíduo e obrigação do Estado (AZEVEDO, 2006, p.188 e 189).

Como alternativa para a organização da educação brasileira, o manifesto destacava a necessidade de um “Plano de reestruturação Educacional”, que pusesse fim ao abismo entre as etapas do ensino e corrigisse o “erro capital” que sustentava o sistema de ensino “(se é que se pode chamar sistema), caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos graus, como se não fossem etapas de um mesmo processo” (Ibid., p.197).

Saviani aponta que uma leitura mais geral do manifesto evidencia uma ideia de Plano de Educação que se assemelha a noção de sistema educacional, já que enfatiza “uma organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas” a serem empreendidas por determinada sociedade (2007, p.150). Seria assim o conceito de racionalidade científica aplicada ao campo educacional. É o que demonstraria o próprio manifesto ao declarar que “se pode ser tão científico no estudo e na resolução dos problemas educacionais, como nos da engenharia e das finanças” (AZEVEDO, 2006, p.189).

Horta destaca a perspectiva liberal de Planejamento contido no manifesto: “é, antes de tudo um plano de organização e de administração” fundado em princípios pedagógico-administrativos e não um “Plano Nacional de Educação com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos” (1982, p.20). Enfatiza também o caráter descentralizador do mesmo, no sentido da implementação dos graus de ensino como competência dos Estados.

No último mês de 1932, subsequente ao Manifesto, promoveu-se a V Conferência Nacional de Educação, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), em Niterói, Rio de Janeiro. O programa da Conferência buscava responder a seguinte questão: "Quais as atribuições respectivas dos governos federal, estaduais e municipais, relativamente à educação?". Diante do problema, uma comissão especial composta de dez educadores indicados pela ABE (Comissão dos Dez) e dos representantes oficiais de todos os Estados do Brasil, do Distrito Federal e do Território do Acre (Comissão dos Trinta e Dois) se desdobraria em estudar a questão. Ao resultado deste processo elaborou-se um anteprojeto para a Constituição Brasileira de 1934, que tratava do tema da educação. Pela Comissão dos Dez, e na qualidade de Presidente, Anísio Teixeira assinou a Justificação do Anteprojeto (OLIVEIRA E SILVA, 2000).

A Conferência, além do anteprojeto - que era um capítulo criado para ser encaminhado à futura Assembleia Constituinte e denominava-se “da Educação Nacional” -, produziu um esboço de um Plano Nacional de Educação. Os dois documentos eram complementares, já que o anteprojeto constitucional determinava caber a União ‘fixar um plano nacional de Educação que tenha por objetivo oferecer a quantos habitem o território brasileiro, oportunidades iguais, segundo as suas capacidade’ e ‘exercer, onde quer que se faça preciso, por deficiência de meios ou de iniciativas, uma ação supletiva’ (Art. 2º). Ainda de acordo com o documento, o Plano

Nacional, quando promulgado, não deveria sofrer alterações pelo menos até os seis anos seguintes. Sua aplicação se daria ‘por meio de sistemas gerais, leigos e gratuitos, que compreendessem escolas de todos os graus, comuns e especiais, e quaisquer outras instituições de propósitos educativos a serem criadas’ (Art. 3.º) (ABE, 1934<sup>1</sup> *apud* HORTA, 1982, p.21 e 22).

O Plano Nacional proposto era formado por 15 artigos, que resumiam as formas de organização e estruturação dos sistemas de educação. A semelhança das proposições contidas no Manifesto dos Pioneiros, também aqui se apresenta a mesma conotação liberal na direção de um Plano de organização e administração do sistema educacional (HORTA, 1982).

Ao fim de 1933 é aberta a Assembleia Nacional Constituinte. Horta (1982), Saviani (2007) e Rocha (2005) concordam quanto à influência expressiva dos reformadores da educação nova e dos documentos produzidos pela V Conferência de Educação nos trabalhos de produção da carta constitucional. Segundo Rocha “há um ator político-educacional moderno no contexto daquela constituinte: trata-se do ator que na primeira metade dos anos de 1930 expressou o chamado movimento renovador da educação”. Ainda de acordo com o autor, tal movimento foi referência nos trabalhos ali desenvolvidos e consolidou-se como “o pensamento educacional mais completo e coerente articulado naquele espaço constituinte” (Ibid., p.122).

O texto constitucional de 1934, em seu Capítulo II, da Educação e da Cultura, no Art. 150, estabelecia como uma das competências da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934). Aqui se observa pela primeira vez o imperativo de um PNE legitimado por uma carta constitucional.

## **DO PLANO ENQUANTO DIRETRIZES AO PLANO DE OBJETIVOS E METAS**

---

<sup>1</sup> ABE. **O problema Educacional e a Nova Constituição**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1934. p.12-24.

A concepção imperante de Plano Nacional de Educação até aqui, como se pode observar pela atribuição dada pela constituição de 1934, é de uma lei geral da educação, cujas normas e procedimentos organizariam o sistema de ensino. Foi seguindo este modelo que o Conselho Nacional de Educação, o responsável pela elaboração do Plano, produziu um documento de 504 artigos que se autodenominava “Código da Educação Nacional”. Seu conteúdo, entretanto, já se afastava do pensamento dos Pioneiros, se aproximando do ideário Estadonovista. A racionalidade científica defendida pelos primeiros ganhava agora outras roupagens na busca de revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido pela política educacional do Governo Vargas (SAVIANI, 2007). Azanha destaca que “O Plano era a mais completa negação das teses defendidas” pelo movimento. Excessivamente centralizado, o anteprojeto ordenava em detalhes insustentáveis toda a educação nacional. Currículos, número de provas e avaliações, tudo estava previsto (1993, p.73).

O ato adicional de 1937 põe fim ao processo que nem ao menos havia começado. A referência a qualquer Plano de Educação desaparece. No período do Estado Novo (1937-1945), Capanema se aproximará de uma concepção diferente de Plano Nacional de Educação, de caráter mais operacional, que serviria à aplicação da política educacional: “a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação” (HORTA, 1997<sup>2</sup> *apud* SAVIANI, 2007, p.159).

O Estado Novo, entretanto, não chega a construir nem o código, que tenderia a se consolidar enquanto diretrizes gerais da educação, nem o plano que, composto de metas e objetivos mensuráveis, seria o modo pelo qual se aplicariam as políticas educacionais. Atem-se unicamente a elaboração das leis orgânicas.

Diante da redemocratização do país, a Constituição Federal de 1946 estabeleceu como responsabilidade da União “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”. Assim, a tendência verificada em 1934, que dava ao plano um caráter de lei de diretrizes e bases, perde definitivamente espaço:

O legislador compreendeu, em 1946, que o “plano” previsto em 1934 não era realmente um plano, mas um conjunto de diretrizes para a estruturação do sistema educacional [...]. Deste modo desaparece da lei a ideia de plano, tal

---

<sup>2</sup> Horta, J.S.B. “Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática”. In: CURY, C. R.J.; HORTA, J.S.B. e BRITO, V.L.A. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo, Editora do Brasil, 1997. p.137-206.

como havia sido concebido pelos liberais na década de 1930 (HORTA, 1982, p.25).

De 1946 a 1964, o campo educacional é polarizado em torno de duas visões distintas de educação. A primeira, sob a bandeira do nacional desenvolvimentismo, vê o Estado como o planejador do desenvolvimento do país e o protagonista na libertação da dependência externa. Por outro lado, as tendências privatistas rechaçam o intervencionismo e ingerência estatal. Estas duas forças disputarão o sentido da Lei de Diretrizes e Bases, que é discutida no Congresso. O Plano Nacional de Educação, à medida que se dissocia da ideia de diretrizes, perde terreno e as discussões passam a girar em torno da LDBN.

Entre idas e vindas, o projeto da LDBN tramita no Congresso por longo período – exatos 13 anos – e somente em 1961 a lei é promulgada. Tempo suficiente para que as discussões em torno de um PNE voltem à tona. Horta chama atenção para o fato de em fins da década de 1950 a ideia de “planejamento e desenvolvimento” se solidifica e atinge o Congresso, de modo a influenciar a reta final de elaboração da LDBN (1982). No Plenário da Câmara, a figura do Deputado Santiago Dias expressava bem tal posição:

O Plano Nacional de Educação é, porventura, mais importante do que a Lei de Educação Nacional. Mas não podemos dizer que entre lei e plano exista incompatibilidade, e que tenhamos de trocar um pelo outro. Ao contrário, a própria lei pode e deve ser a estruturação de um plano (Diário do Congresso Nacional, 1959<sup>3</sup> *apud* HORTA, 1982, p.38 e 39).

Deste modo, há o reaparecimento do PNE na LDBN, fazendo desta última a “primeira que estabeleceu exigências de formulação e implementação da educação num instrumento planejado” (KUENZER; GARCIA; CALAZANS, 2011, p.34). Sob a incumbência do Conselho Federal de Educação (CFE) o Plano serviria para “cumprir com a obrigação de se estabelecer metas e fundos para cada nível de ensino” (CURY, 2009, p.19). É possível observar que tal posição contrastava com a concepção dos liberais – que consideravam que a lei substituía o plano. De acordo com o Deputado citado, o plano complementava a lei.

O CFE iniciou a atividade de elaboração do Plano determinado pela LDBN já em 1962. Sob a liderança de Anísio Teixeira, uma comissão discutiu a bases de formulação do mesmo. O resultado do trabalho foi o encaminhamento de um documento em que

---

<sup>3</sup> **Diário do Congresso Nacional**, S.I., 5 de junho de 1959, p.2.664-66.



constavam metas educacionais e normas reguladoras da aplicação de recursos dos fundos nacionais. De acordo com Horta, o próprio CFE não considerou o produto do seu trabalho como Plano Nacional em si, mas sim um subsídio para que a Comissão de Planejamento da Educação (COPLLED) de fato desenvolvesse o PNE. Entretanto o trabalho da CFE acabou sendo denominado e popularizado como PNE (1982). A despeito de tal iniciativa este trabalho não chegou de fato a ganhar corpo, senão enquanto um plano de distribuição de recursos efêmero.

A comparação das duas primeiras tentativas de construção de PNE, a que surge em 1937 e a que se propõe em 1962, mostra grande distância entre as duas concepções. Se na primeira um complexo documento com a denotação precisa das regras para a educação brasileira é compendiado, na segunda experiência observa-se a proposição de um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas num prazo de 8 anos, uma espécie de guia de aplicação de recursos dos entes federados.

Com o início do Regime Militar em 1964 há uma nova fase, em que o protagonismo no âmbito do planejamento educacional transfere-se dos educadores para os tecnocratas. A influência da *teoria do capital humano* como modelo explicativo do subdesenvolvimento e desigualdades internacionais afeta a ideia de planejamento e de políticas educacionais. As duas reformas educacionais ocorridas neste período (universitária de 1968 e do 1º e 2º graus) denotam o caráter tecnicista e economicista que regeu a educação brasileira (CIAVATTA, 2002).

Calazans salienta que entre 1964 e 1985 seis Planos de educação foram produzidos. O autor considera nesta conta os planos globais de desenvolvimento dedicados à educação. Como características, possuíam objetivos que apontavam para mesma direção. Eram fundados no aparato tecnoestrutural do regime e baseavam-se na ideia de neutralidade técnica e viés economicista do período (2011, p.34 e 35).

Este modelo de Planejamento, que subordina o campo educacional às dimensões produtivas, é chamado por Horta de “estilo economicista” de processo de desenvolvimento<sup>4</sup>, às metas educacionais atribuiu-se vinculação futura concernente ao fornecimento de mão de obra ao mercado de trabalho. São exemplos do período o

---

<sup>4</sup> Horta baseia-se nas categorias analíticas de Kowarick, conferir: SPINDEL, Cheywa R., BERQUÓ, Elza; KOWARICK, Lúcio; REA, Marina; SINGER, Paul. Estratégias do Planejamento Social no Brasil. **Caderno Cebrap**, 02, p.24-25, s/d. Disponível em: <<http://www.cebrap.org.br/v2/items/view/197>>

Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) e o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) (1982, p.134-136).

## **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PÓS-1988**

O período que trouxe novamente a redemocratização ao país emergiu sob as bases de uma nova constituição. A educação brasileira foi um dos assuntos mais debatidos na assembleia constituinte e ali se definiram importantes princípios, que fundamentariam as ações correlacionadas às políticas educacionais no Brasil. No processo de consolidação da ideia de PNE, esta será a mais recente constituição a prever a construção de um PNE.

O artigo 214 da carta magna faz referência a um plano nacional de educação, plurianual, a ser transformado em lei, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988).

Em sintonia com essas premissas, a LDBN (lei nº 9.394/96), em seu artigo 87, determinou que a União encaminhasse “ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes” (BRASIL, 1996). Os dispositivos constitucionais e legais, que definiriam a natureza do primeiro Plano Nacional de Educação do período de redemocratização, estavam, assim, postos à mesa.

Há neste período a continuidade do entendimento estabelecido na LDBN de 1961, quando se definiram atribuições distintas para Lei de Diretrizes e Bases e o para o PNE. A constituição de 1988 caminha exatamente neste sentido, ao prever a União legislar, de forma privativa, sobre “diretrizes e bases da educação nacional” - em consonância com o art. 22 - e, ao mesmo tempo, determinar o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação, plurianual (art. 214). Não há, portanto, concorrência entre LDBN e PNE.

Sobre o impacto da Lei de Diretrizes e Bases Nacional para a educação nacional, Saviani destaca exatamente o fortalecimento da ideia de Plano Nacional de Educação:

*a principal medida de política educacional decorrente da LDB é, sem dúvida alguma, o PNE. Sua importância deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos. Nessas circunstâncias o PNE torna-se, efetivamente, uma*

referência privilegiada para se avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando, de fato, prioritário, para além dos discursos enaltecidos da educação, reconhecidamente um lugar comum nas plataformas e nos programas políticos dos partidos, grupos ou personalidades que exercem ou aspiram a exercer o poder político (SAVIANI, 2007, p.4, *grifo nosso*).

A implementação do primeiro Plano Nacional de Educação pós-1988 entrou na pauta de discussões tão logo a LDBN foi aprovada. Em fins da década de 1990 inicia-se tal processo para que, em 2001, o Congresso transformasse em lei o PNE 2001-2010. Constituído de 295 metas e 11 temas, cada qual com três subitens: Diagnóstico, Diretrizes e Objetivos e Metas, este nasceu de acirradas disputas. Dois projetos de lei rivalizaram o sentido do Plano e proporcionaram forte enfrentamento. O que primeiro deu entrada no Congresso Brasileiro atendia pelo subtítulo de “Proposta da Sociedade Brasileira”, fruto da construção coletiva de variadas organizações da sociedade civil, foi apresentado pela oposição ao governo. O segundo projeto subintitulava-se “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”.

O resultado de tal disputa gerou um PNE predominantemente de estrutura e metas advindas da proposta governamental. Em seu período de vigência, sérios problemas em sua formulação e execução foram evidenciados. Sua ineficácia em dar conta das metas e propostas estabelecidas foi uma marca indelével. Importantes análises e avaliações nos últimos anos apontaram, entre outros, a ausência de mecanismos concretos de financiamento das propostas; a falta de articulação com o plano plurianual (PPA) e suas revisões; a incoerência interna das propostas, com metas sobrepostas; a não regulação das ações que envolviam o regime colaborativo da federação; ausência de monitoramento sistêmico durante o processo de execução; e distância entre o texto de lei aprovado e as reivindicações de movimentos organizados da sociedade (CURY, 2009; BOLLMANN, 2010; DOURADO, 2010; AGUIAR, 2010).

Com a missão de preencher a lacuna do PNE anterior, o Ministério da Educação enviou ao Congresso Federal sua versão do PNE 2011-2020 (BRASIL, 2010). Na Câmara dos Deputados o projeto tramitou por quase dois anos, em Comissão Especial criada para a discussão. O novo Plano é composto de apenas 20 metas, cada qual com estratégias de implementação. De acordo com o MEC, isto viabilizará a cobrança e acompanhamento da sociedade. O tema é eferescente no legislativo e tem provocado enorme mobilização. O número de emendas ao projeto na câmara (2.915) constitui um marco histórico, já que nunca um projeto de lei recebera tantas propostas de retificações

na Câmara Federal<sup>5</sup>. Atualmente o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados tramita no Senado Federal.

## OS LEGADOS DO PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DO PNE

O recente processo de formulação do PNE para o próximo decênio dialoga com uma intensa história de lutas, discussões e disputas pela ideia de Plano de Educação. Se o PNE mais recente não lembra o gigantesco código da educação, erigido em idos de 1937, mantém características que o mesmo já previa. Azanha destaca que os dois primeiros artigos daquele documento (composto por 504 no total) guardam elementos que se consolidarão futuramente no ideal de PNE:

Art. 1º - O Plano Nacional de Educação, código da educação nacional, é o conjunto de princípios e normas adotados por esta lei para servirem de base à organização e funcionamento das instituições educativas, escolares e extra-escolares, mantidas no território nacional pelos poderes públicos ou particulares.

Art. 2º - Este Plano só poderá ser revisto após vigência de anos (PLANO, 1949<sup>6</sup> *apud* AZANHA, 1993)

A Primeira característica diz respeito à vinculação do Plano com as Diretrizes da Educação Nacional. Em segundo, destaca a ideia do Plano ser fixado por lei e, por fim, enfatiza o caráter plurianual do documento, cuja vigência deveria ser prolongada. Mais de 70 anos após a formulação de tal proposta de PNE, as atuais discussões envolvendo o novo Plano não alteraram estas perspectivas. Embora tenhamos destacado o afastamento da ideia de Leis da Educação da concepção de PNE, permanece a interligação entre ambas no sentido de que a primeira deverá nortear as ações do segundo.

O tema do financiamento das propostas talvez seja o mais polêmico e disputado elemento nas discussões recentes sobre o PNE. Vimos que em 1962 se construía um Plano que dava conta, quase que exclusivamente, do estabelecimento de metas e fundos para cada nível de ensino. Posteriormente, já na formulação do PNE 2001-2010, o veto aos artigos que estabeleciam percentuais do PIB a serem investidos na educação fez do documento uma carta de intenções sem bases e fundamentos econômicos. De fato, o fracasso e simbolismo de um Plano sem recursos reverbera atualmente e fortifica os esforços em se construir um PNE com mecanismos concretos de financiamento.

---

<sup>5</sup> Conf. Agência da Câmara, 8 jun. 2011. Disponível em <[www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-deeducacao/noticias/emendas-ao-pne-batem-recorde-na-camara](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-deeducacao/noticias/emendas-ao-pne-batem-recorde-na-camara)>

<sup>6</sup> Plano de Educação Nacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v.13, n.36, p.210, maio-ago. 1949.

Ainda correlacionando as discussões do presente e do passado, vemos como um dos imbrólios mais desafiadores ao sucesso do PNE os dilemas que envolvem o Pacto Federativo e o Regime de colaboração. Há de se destacar que tal dilema já era objeto de discussão dos educadores reunidos na V Conferência Nacional de Educação que pensavam na atribuição dos entes federados e seus papéis na educação. O Esboço de PNE surgido dali também se preocupava com a continuidade das ações estabelecendo a não alteração do mesmo nos seis primeiros anos de sua vigência.

A preocupação com a garantia do cumprimento dos Planos parece ter encontrado como solução mais recorrente a transformação do mesmo em Lei. Entretanto, a última experiência evidencia que novas estratégias e preocupações deverão instruir o processo de formulação do PNE. O PNE 2001-2010 teve como marcas o fracasso no cumprimento das metas estabelecidas. Nas palavras de Saviani, foi “solenemente ignorado” durante sua vigência<sup>7</sup>. A Lei, portanto, não garantiu que o Plano saísse do papel.

No avanço das décadas de maturação da ideia de PNE, destacamos ainda o impacto da desvinculação de Lei Geral da Educação e Plano de Educação. Neste momento abre-se espaço para um plano operativo, que constituído de metas e objetivos aplicará através das ações governamentais as diretrizes e princípios da LDBN. Esta mudança chave na definição de PNE mantém-se como paradigma até o presente momento.

Nas discussões mais acaloradas que se seguiram no período pós-1988, embora se questionassem as prioridades, conteúdos e conceitos de educação, avaliação etc., contidos nas propostas em jogo, não se chegou ao amplo questionamento do modelo presente de PNE de metas e objetivos. O processo de construção do segundo PNE, da “constituição cidadã”, parece reforçar que um paradigma de PNE, fruto de variados embates ao longo do século XX, chega de fato a sua institucionalização e manutenção no corpo de instrumentos de políticas públicas educacionais no país.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ideia de Plano Nacional de Educação, que hoje dirige as discussões acerca das políticas educacionais no país, é herdeira de uma rica história de lutas, disputas e

---

<sup>7</sup> Termo utilizado por Dermeval Saviani para descrever o PNE 2001-2010 em virtude de as políticas educacionais não terem sido dirigidas pelo conteúdo do Plano.

reivindicações de variados setores da sociedade. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 é um dos eminentes exemplos destes movimentos reivindicativos que tencionaram o poder público e agitaram a sociedade na defesa de um sistema de educação dirigido por um Plano Nacional. Educadores, sindicatos, políticos, movimentos organizados da sociedade, estudantes etc. ajudaram a dar corpo, ao longo do século XX, ao conceito atual de PNE, hoje abalizado pela constituição e por lei federal.

O que se consolida hodiernamente como PNE, ou seja, um instrumento de implementação das políticas educacionais composto de metas e objetivos, já esteve mais ligado à ideia de Código da Educação, isto é, um conjunto de leis e diretrizes, que estruturariam o ensino e apontariam seu sentido. Vimos que esta última visão foi imperante principalmente na década de 1930, período que inaugura os debates em torno do PNE. Já na década de 1960, com a consolidação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a noção de PNE operativo, que se assemelha ao que temos presentemente, ganha espaço e passa a dominar os espaços de discussão. É o momento em que se consolida a percepção de que não se deve pensar que “entre lei e plano exista incompatibilidade, e que tenhamos de trocar um pelo outro”. LDBN e PNE serão, no legado destas discussões no período pós-1988, as diretrizes da educação e o instrumento que aplica as mesmas em dado período. (Diário do Congresso Nacional, 1959<sup>8</sup> *apud* HORTA, 1982, p.38 e 39)

Vimos aqui que algumas questões chave para a implementação do PNE, que hora tramita nas esferas legislativas, encontram eco nos processos que se desencadearam no século XX. Iniciativas decisivas cunharam a noção do que hoje se compreende por Plano de Educação e, embora atualmente nos deparemos com dilemas e desafios singulares, há imbróglis permanentes, sob os quais se debruçaram políticos, educadores e sociedade em geral. Um olhar atento para estas discussões subsidia e enriquece a reflexão sobre os caminhos e apontamentos na construção das políticas educacionais brasileiras.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. A. D. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 707-727, 2010. ISSN 0101-7330.

---

<sup>8</sup> **Diário do Congresso Nacional**, S.I., 5 de junho de 1959, p.2.664-66.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000300004&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300004&nrm=iso)>. Acesso em 5 nov. 2012.

AZANHA, J.M.P. **Políticas e Planos de Educação no Brasil: Alguns pontos para Reflexão**. Cad. Pesq. São Paulo, n° 85, p. 70-78, maio de 1993.

BRASIL, 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em 5 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 3 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. 1996. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. p. 27894. 23 dez.

BOLLMANN, Maria. da G. N. Revendo O Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010.

AZEVEDO, F. E. A. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - 1932. **Revista HISTEDBR On-line**, v. Campinas, n. especial, p. p.188–204, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf) >. Acesso em 1º set. 2012.

CHIZZOTTI, A. A constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, O. **A educação nas constituintes brasileiras, 1823-1988**. Autores Associados, 2005. p.31-53.

CIAVATTA, M. A construção da democracia pós-ditadura militar: políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no pensamento educacional Brasileiro**. 2ª Ed. . Petrópolis, RJ: 2002. pp. 87-103.

CURY, C. R. J. O plano nacional de educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 162-180, 1998. ISSN 0100-1574. Disponível em: <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S010015741998000200010&Lng=en&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S010015741998000200010&Lng=en&nrm=iso) >. Acesso em 5 nov. 2012.

\_\_\_\_\_, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. v.25, n.1, p. p. 13-30, jan./abr. 2009b. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19325>>. Acesso em 5 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, p. 790-811, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010015742011000300008&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742011000300008&nrm=iso)>. Acesso 6 set. 2012.

DOURADO, Luiz F. Avaliação do Plano Nacional De Educação 2001-2009: Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em <[www.inep.gov.br/cibec/on-line.htm](http://www.inep.gov.br/cibec/on-line.htm)>. Acesso em 3 set. 2012

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

KUENZER, A. Z.; GARCIA, W.; CALAZANS, J. **Planejamento e Educação no Brasil**. 8ª Ed. São Paulo: 2011.

\_\_\_\_\_. **Da Nova LDB Ao FUNDEB: Por Uma Outra Política Educacional**. Autores Associados, 2007.

OLIVEIRA E SILVA, A. P. A Presença do Educador na ABE. **Educação**, v. v.32, n.101., p. p.12-17, abr./jul. 2000.

ROCHA, Marlos B. M. da. Tradição e Modernidade na Educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, O. **A educação nas constituintes brasileiras, 1823-1988**. Autores Associados, 2005. p.139-152

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: DP & A. , 2004. 144p.