PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: REFLEXOS SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO

Pedro Ganzeli
Faculdade de Educação / UNICAMP
pganzeli@terra.com.br

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, dispõe em seus artigos 211 e 214 a exigência do regime de colaboração dos entes federados no atendimento à educação, indicando a criação do sistema nacional de educação, articulado pelas diretrizes emanadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Este artigo tem por objetivo analisar o tratamento dispensado ao regime de colaboração pelo Projeto de Lei nº 8.035/2010 que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação para o período de 2011-2020. Na proposta de PNE (2011/2020) verificou-se a predominância de uma concepção de regime de colaboração que privilegia a 'Política de Governo' em detrimento a 'Política de Estado', com a União exercendo a coordenação da política nacional de educação.

Palavras - chave: Plano Nacional de Educação; Regime de Colaboração; Sistema Nacional de Educação.

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabeleceu que o sistema federativo compreende o regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, responsáveis pela garantia dos direitos dos cidadãos. Paradoxalmente, apesar de sua importância, o regime de colaboração não foi regulamentado, gerando entraves na complexa engenharia político institucional federação, comportando estados e municípios que dependem do repasses, comprometendo o seu âmbito de autonomia.

O debate sobre a regulamentação do regime de colaboração na área da educação pode ser representado, *grosso modo*, pela disputa entre as proposições que defendem a

construção de uma ‘política de estado’ e outra que privilegia a ‘política de governo’ no atendimento educacional.

Os propositores da ‘política de estado’ buscam a institucionalização de normativas que definam em comum acordo as responsabilidades de cada ente federado para a garantia da educação enquanto, os propositores da ‘política de governo’ defendem a preponderância da elaboração de agendas governamentais que atendam a área da educação.

A Constituição Federal atribuiu ao Plano Nacional de Educação a incumbência pela articulação do desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, bem como, da integração das ações do poder público.

Este artigo tem por objetivo analisar o tratamento dispensado ao regime de colaboração nas reformas educacionais realizadas após a promulgação da Constituição de 1988, destacando o Projeto de Lei (PL) 8.035/2010, que dispõe sobre o novo Plano Nacional de Educação (2011/2020).

Inicialmente buscamos recuperar o debate relacionado ao regime de colaboração em quatro marcos da educação nacional: o momento de aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no ano de 1996; a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, em 1996; a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação em 2006; e o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001.

Em seguida analisaremos o PL 8.035, enviado para o Congresso Nacional em dezembro de 2010, que aprova o Plano Nacional de Educação para o período de 2011 a 2020, buscando compreender qual a concepção sobre o regime de colaboração que prevaleceu no documento.

Regime de colaboração e reformas recentes na educação nacional

A Reforma do Estado dos anos de 1990, pautada pela descentralização, desconcentração e privatização, promoveu uma nova dinâmica para ação pública, incorporando o ideário da administração gerencial.

Um processo de (re) institucionalização se instala no espaço das políticas públicas *constitutivas*:

> As políticas constituivas caracterizam-se por criar novos quadros institucionais no âmbito das reformas das administrações públicas, procedendo à redistribuição dos poderes, à afirmação de princípios e à criação de regras sobre regras, à formalização de processos, numa dinâmica de procedimentação (HIPÓLITO, 2011 pp. 88-89 – grifo do autor).

A procedimentação é um processo de negociação com a promoção de acordos, com os ajustamentos dos setores interessados, tendo o 'contrato' o elemento fundamental da reforma do estado (BRESSER PEREIRA e SPINK, 1999).

> As relações entre as várias organizações públicas são coordenadas por contratos, com a vinculação jurídica ou não, como seja o caso de compromissos mútuos. Deste modo, para além da existência ou não da natureza jurídica, o que se pretende com estes contratos é que sejam um instrumento de controlo e responsabilização (...) (HIPÓLITO, 2011, p. 97)

A nova institucionalidade da administração pública transformou as relações entre os entes federados que passaram a assumir compromissos negociados.

Verificamos, no que segue como as reformas na área da educação incorporaram paulatinamente o contratualismo.

A organização da educação no Brasil reflete a estratificação de sua sociedade. O ordenamento legal da educação brasileira compreende uma lógica dualista, representada pela distinção entre a escola destinada as camadas privilegiadas da sociedade, daquelas escolas destinadas às classes populares.

Esse dualismo é representado pela ação da União nos graus mais elevados de ensino, enquanto as esferas subnacionais se responsabilizam pelo atendimento a educação básica destinada à maioria da população, com nuanças que não alteram essa lógica. A União teve e tem um caráter suplementar às necessidades do atendimento à educação básica (CURY, 2008).

Para Araújo (2010) o federalismo no Brasil incorporou o princípio da subsidiariedade, que consiste na defesa da responsabilização das autoridades e instituições mais próximas do cidadãos na condução das políticas públicas. Nesse sentido a subsidiariedade significa a descentralização e privatização, assim compreendida:

> A subsidiariedade como descentralização (...) pode ser representada mediante a seguinte proposição: 'o que pode ser feito pela cidade não deve ser feito pela região, o que pode ser feito pela região não deve feito pelo poder central'. No segundo sentido, (...) a noção de subsidiariedade refere-se ao protagonismo do indivíduo e da sociedade civil na consecução das atividades que lhe são

> necessárias, relagando aos organismos institucionais públicos-estatais uma competência de caráter assessório (complementar e/ou suplementar). (ARAUJO, 2010, p. 757).

Esse arranjo institucional privilegia a produção de políticas educacionais a partir de agendas governamentais produzidas no ambito das diferentes esferas de governo, aproximando ao modelo de 'redes organizacionais' no qual existe, organziações dominantes, que contralam informações, definem canais de comunicação, transferem recursos e estabelecam padrões de ação para outras unidadades da rede (BRUNO, 1987).

A ausência de regulamentação do regime de colaboração exige a construção de pactos entre os entes federados, atendendo a demandas conjunturais, ampliando a complexidade do processo político-institucional.

> Cabe sublinhar que a atuação dos governos em regime de colaboração na área da educação é, mais do que prescrição, criação política. A prática das relações intergovernamentais é que traça ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas. E essa prática é marcadamente de cunho político, não obedecendo, sempre ou em linha de continuidade e cumulatividade, à lógica formal da legislação (LUCE e FARENZENA, 2007, p.10)

Estamos conscientes que o espaço da legislação é de fundamental importância para a concretização do regime de colaboração, porém, conforme as autoras acima, temos que estar atentos para as relações intergovernamentais que possam viabilizar a integração ou colaboração entre os entes federados no atendimento educacional.

O ordenamento legal deve ser compreendido na dinâmica do processo de regulação:

> Nesse sentido é preciso ter em conta que o processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o (re) ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesas regras. Por isso, defendo que a regulação do sistema educativo não pode ser vista como um processo único, automático e previsível, mas como um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controle directo da aplicação de uma regra sobre a acção dos 'regulados'" (BARROSO, 2003, pp. 39-40).

Nesse trabalho analisaremos o processo de ordenamento que envolveu o regime de colaboração nos documentos legais que orientam a educação no âmbito nacional.

Após oito anos de tramitação foi aprovada em 20 de dezembro de 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) regulamentando as disposições constitucionais.

O regime de colaboração foi foco de debates no processo de elaboração da LDBN, em especial na proposta de criação do Sistema Nacional de Educação, questão central, que não se esgotou com a aprovação da lei, repercutindo no ordenamento da educação do país.

Os debates sobre a criação do Sistema Nacional de Educação no processo de elaboração da LDBN podem ser sintetizados em duas concepções: a primeira decorrente do projeto de lei aprovado na Câmara, que compreendia a educação como 'política de estado, e uma segunda concepção presente na lei aprovada, que privilegiou a 'política de governo' na condução da educação.

No projeto da Câmara foi proposta a criação do Sistema Nacional de Educação, como instância máxima da política educacional, sendo o Conselho Nacional de Educação o seu órgão normativo e de coordenação e como órgão executivo o Ministério da Educação (MEC). Contando ainda como instância consultiva o Fórum Nacional de Educação.

Já o texto final contemplou uma lei compatível à concepção de Estado Mínimo (SAVIANI, 1997), quando se limitou a definir um capítulo denominado "Organização da Educação Nacional", não alterando as atribuições do Conselho Nacional de Educação, que permaneceu sob a égide do Ministério da Educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional possibilitou aos entes federados, ou seja, a União, ao Distrito Federal, aos 26 Estados e aos 5.565 Municípios[1], que criassem seus respectivos sistemas de ensino, deixando para uma regulamentação posterior as normas para o disciplinamento do regime de colaboração na área da educação.

A LDB reordenou a organização da educação nacional instituindo dois níveis escolares: a educação básica e educação superior. A educação básica compreendida em três etapas: Educação Infantil, atendimento de crianças de zero a 5 anos; Ensino

[1] Municípios brasileiros criados e instalados até 1º de agosto de 2010 (IBGE, http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_sinopse.shtm, acesso em 12/07/2011).

Fundamental, único obrigatório, atendendo estudantes de 6 a 14 anos; ensino médio, atendendo estudantes de 15 a 17 anos.

A lei aprovada manteve a lógica da política de governo em detrimento da construção de uma política de estado. Ao privilegiar a ação do Ministério da Educação sobre as demais organizações da educação nacional, verificamos a introdução de uma concepção de sistema educação enquanto coordenação de políticas compactuadas entre diferentes instâncias organizativas.

Segundo Saviani (1997)

> As atribuições de articulação, coordenação e avaliação enfeixadas no âmbito da União, vale dizer, do MEC, apesar das resistências de caráter 'nominalista', implicam, de algum modo, a ideia de sistema nacional de educação (p.209)

Essa forma de compreensão sobre o significado do Sistema Nacional de Educação privilegiou a ação do Ministério da Educação enquanto organização da educação nacional, favorecendo a 'política de governo' em detrimento da construção de uma 'política de estado'.

A criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), pela Emenda Constitucional Nº 14, em setembro de 1996, teve fundamental importância no debate sobre o regime de colaboração. Por meio de um novo ordenamento dos recursos financeiros vinculados constitucionalmente para educação[2], foi criado um fundo no âmbito de cada estado para o atendimento das matrículas do ensino fundamental, com a participação de recursos do estado e seus municípios, tendo a União participação suplementar naqueles estados cujo valor do fundo não alcançasse um custo-aluno mínimo definido nacionalmente.

O FUNDEF induziu a criação de redes municipais para o atendimento do ensino fundamental implicando em novas relações institucionais entre estado, seus municípios e a União. Legislações tiveram que ser criadas ou adequadas para atender ao processo descentralizador.

Verificamos nos anos que se seguiram à reforma, a assunção de matrículas do ensino fundamental pelos municípios que passaram a se preocupar em 'resgatar' valores

[2] O Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 dispõe que "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

orçamentários de seus orçamentos transferidos para o fundo. A lógica contábil do custo/aluno/ano prevaleceu nas decisões dos gestores públicos (OLIVEIRA, 1999; PINTO, 2007; CALLEGARI, 2010).

Essas alterações constitucionais atenderam a lógica neoliberal de focalização das políticas sociais, reorientando a utilização dos recursos públicos existentes, privilegiando a etapa obrigatória da educação, em uma perspectiva instrumental, de qualificação da força de trabalho (DE TOMMASI, WARDE e HADDAD, 1996; FRIGOTTO e CIAVATTA, 2001; FERREIRA e OLIVEIRA, 2009).

Em 2006, com o fim do FUNDEF, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pela Emenda Constitucional N° 53, de 19 de dezembro, com duração de 14 anos, abrangendo todas as etapas da educação básica, ou seja, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A lei 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB, alterou a forma de complementação pela União aos fundos, prevendo, a partir do terceiro ano de vigência, a sua participação com o mínimo de 10% (dez por cento) do total dos recursos do fundo em cada estado, garantindo um vínculo mais duradouro entre os entes federados.

O FUNDEB ao atender as três etapas da educação básica ampliou as possibilidades de integração entre os sistemas de ensino, apesar das limitações geradas pela lógica do custo-aluno que privilegia o critério econômico na definição da políticas educacionais, em detrimento dos aspectos políticos e filosóficos, essenciais para a constituição do sistema nacional de educação.

O processo de eleboração do Plano Nacional da Educação foi um momento que verificamos novo embate sobre a concepção de sistema nacional de educação.

Por iniciativa do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública[3], foi elaborada a proposta do Plano Nacional de Educação(PNE) da sociedade, como ficou conhecido, após a realização de dois Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) nos anos de 1996 e 1997 (BOLLMANN, 2010). Proposta transformada no Projeto de Lei nº 4.155 encaminhado ao parlamento em 10 de fevereiro de 1998.

[3] O Fórum foi criado em 1986, reunindo mais de 30 entidades da sociedade civil, com uma composição pluralista e suprapartidária, atuando ativamente nos principais debates que envolveram a educação brasileira tais como, Constituinte, elaboração da LDB, elaboração do PNE, entre outras.

Concomitante a esse processo, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), coordenou a elaboração de uma outra proposta de PNE, na qual participaram, entre outras instituições, Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), que resultou no Projeto de Lei 4.173, protocolado no Congresso Nacional em 11 de fevereiro de 1998, gerando uma acirrada disputa entre as duas proposições de PNE (VALENTE e ROMANO, 2002).

Na projeto de PNE da sociedade estava previsto a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, para tanto foram apresentadas diretrizes e metas para a sua consolidação, tais como: criação do Fórum Nacional de Educação, responsável pela definição de diretrizes e prioridades; descentralização dos processos de decisão e execução; reestruturação dos Conselhos de Educação, Nacional, Estaduais e Municipais; garantia de recursos públicos para o desenvolvimento da educação nacional; organização curricular que assegurasse a identidade nacional; institucionalização de mecanismos de avaliação externa e interna, entre outros[4]. Verificamos uma nova tentativa de institucionalização do regime de colaboração enquanto política de estado.

O projeto governista de PNE propôs a criação do Sistema Nacional de Avaliação, reduzindo a dimensão proposta no projeto anterior.

Depois de tramitar durante dois anos no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001 que aprovou o PNE para o período de dez anos, sendo marjoritárias as proposições governistas.

A elevação dos gastos com educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) foi um tema que representou a divergência entre os dois projetos de PNE. Partindo da constatação que os gastos com educação em 1997 eram na ordem de 4,0% do PIB, a proposição do Projeto da Sociedade Brasileira, defendia sua elevação para 10% do PIB até o final da década (2010), enquanto o projeto governista indicava a elevação para 5,0% do PIB também ao final do período do plano. O Congresso Nacional entendendo a necessidade disponibilizar maiores investimentos para a educação nacional aprovou a

[4] **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: a proposta da sociedade brasileira** Belo Horizonte, II Conferência Nacional de Educação: Fórum Nacional em Defesa da escola Pública, 9 de novembro de 1997.

elevação para 7,0% do PIB, que seria alcançado com a incorporação progressiva ao longo de dez anos.

O presidente FHC vetou nove metas que se relacionavam diretamente com o financiamento da educação, em especial a elevação dos gastos com educação, gerando uma contradição entre as metas propostas e ausência de recursos financeiros para sua concretização. O PNE (2001-2010) tornou-se foco de desconfiança entre os agentes governamentais em vista da ausência de recursos definidos para a execução de suas metas, sendo considerado apenas uma 'carta de intenções'.

A concepção de sistema nacional de educação com a prevalência da coordenação do MEC ganhou forma com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no ano de 2007 pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003/2010) do Partido dos Trabalhadores (PT).

O PDE foi cercado de polêmica desde o seu lançamento em abril de 2007, pois não possuia os elementos constituintes de um plano: diagnóstico, diretrizes, programação e recursos. Tratava-se do agrupamento dos programas em andamento sob a responsabilidade do Ministério da Educação, acrescido de novos programas criados a partir daquele momento.

A principal referência do PDE em termos de legislação foi representada pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que passou a ser denominado como 'Compromisso'.

O Decreto nº 6.094/2007 define os critérios e as formas das parcerias entre União e os Estados e Municípios, que passaram a ser firmadas a partir de adesão voluntária do Compromisso, compreendido em 28 diretrizes.

Duas medidas se destacam no Compromisso na orientação da política educacional: a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) e a necessidade da utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) conforme os padrões estabelecidos pelo Ministério da Educação.

O PAR tornou-se um instrumento de ordenamento da relação entre a União, vale dizer outra vez, do MEC, com os demais entes federados.

> O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento

> das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes (Decreto 6.094, art. 9°).

As metas são definidas a partir do IDEB de cada ente federado, calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) com dados sobre o redimento escolar, combinados com os dados de desempenho dos alunos.

Para o MEC o PDE consolidou uma visão sistêmica de educação em substituição à visão fragmentada que se constituiu, até então, as ações voltadas para a educação, agregando novos elementos ao regime de colaboração.

Em março de 2011 todos os 26 Estados, o Distrito Federal e 5.565 Municipios assinaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas do PDE (MEC, 2011).

Para Luce e Farenzena (2007) a política de indução presente no Compromisso sinalizou inflexões nas relações intergovernamentais, pois, ao mesmo tempo, centralizou os processos de concepção da política educatica e descentralizou a sua execução.

> Pode ser distinguida como uma descentralização convergente, no sentido de que as ações do MEC e do ente que firma o Compromisso se agregam em torno de diretirzes gerais previamente estabelecidas, agregação essa que supõe uma rigorosa responsabilização das partes envolvidas. Pode ser também qualificada como uma descentralização monitorada, tanto pela exigência de um planejamento (o PAR – Plano de Ações Articuladas), quanto pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas. (pp. 11-12)

Para o MEC o PDE "inaugurou um novo refime de colaborção, conciliando a atuação dos entes federados sem ferir a autonomia" (MEC, 2012). Entendemos que a lógica presente no Compromisso é a expressão mais acabada do regime de colaboração na concepção da 'política de governo'.

Outra reforma na educação que se mostrou importânte para institucionalização do regime de colaboração foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, que alterou a redação do Art. 214, introduzindo na organização da educação a figura do Sistema Nacional de Educação:

> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...)

A exigência legal do estabelecimento de um Plano Nacional que articule o Sistema Nacional de Educação retoma a necessidade de disciplinamento do regime de colaboração entre os entes federados. A ausência de definição sobre o Sistema Nacional de Educação nessa reforma, possibilita interpretação sobre o seu significado, debate este retomado no processo de elaboração do novo PNE, conforme analisaremos a seguir.

Com a aproximação do término do período de vigência do PNE (2001/2010), foi dado inicio ao processo de elaboração do novo PNE no ano de 2009 com a coordenação do MEC que incentivou a promoção de conferências municipais, intermunicipais e estaduais que tiveram por finalidade o levantamento de propostas para o novo documento. As sugestões produzidas nessas confências foram encaminhadas para a Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em Brasília em abril e maio de 2010, que teve como tema central: "CONAE: Construindo O Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estartégias de ação".

As discussões na CONAE foram organizadas em seis eixos norteadores:

> Eixo I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: organização e Regulação da educação Nacional;
> Eixo II – Qualidade da Educação, Gestão Democracia e Avaliação;
> Eixo III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
> Eixo IV – Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação
> Eixo V – Financiamento da Educação e Controle Social;
> Eixo VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

As propostas expressas no documento final da CONAE indicaram a necessidade da construção de um sistema nacional de educação que orientasse a ação dos entes federados a partir de diretrizes comuns, que apontassem para a superação dos desigualdades regionais, com o desenvolvimento de políticas educacionais universais, apoiadas em um regime de colaboração que explicitasse as atribuições de cada ente federado, propostas que deveriam ser incorporadas ao novo Plano Nacional de Educação.

Em novembro de 2010, o Ministério da Educação (MEC) protocolou no Congresso Nacional o Projeto de Lei 8.035/2010 que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação para o período de 2011 a 2012, com 11 artigos e documento anexo do Plano Nacional de Educação. Acompanhou esse projeto a mensagem do Ministro da Educação

ao Presidente da República, justificando a apresentação do projeto de lei sobre o PNE (2011/2020).

Para o Ministro da Educação o novo PNE (2011/2020) seguiu uma concepção diferenciada de planejamento, apresentando 'metas multidimencionadas', elaboradas "de maneira a representar um conjunto de medidas enfeixadas por uma orientação abrangente que tem como pressuposto a concepção sistêmica de educação" (MENSAGEM, 2010, p.31).

O Ministro exaltou a necessidade de engajamento da Sociedade Civil na execução do PNE, considerando que as metas e estratégias do plano deveriam orientar "não apenas a atuação do Poder Público, mas, sobretudo, a mobilização da sociedade civil organizada" (MENSAGEM, 2010, p. 31).

A proposta de PNE (2011/2020) não apresentou diagnóstico relacionado às suas 20 metas e 171 estratégias, como também, não incorporando o conjunto das decisões da CONAE[5], descaracterizando-o como um plano e retirando o caráter participativo presente nas proposições definidas no "Documento Final da CONAE 2010".

Ao longo da proposta de PNE (2011/2020) encontramos referência à necessidade de colaboração entre os entes federados, bem como, entre a área da educação com outras áreas de atendimento social (saúde, esporte, cultura, entre outras) porém, contraditoriamente, o regime de colaboração não foi regulamentado por esse documento.

Verificamos a existência de referência literal ao regime de colaboração na meta de número 15[6] e em nove (9) estratégias ao longo do projeto de PNE (2011/2020), apesar da ausência de sua regulamentação.

Foi constante a indicação da necessidade de mobilização 'dos sistemas de ensino' da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, considerando o regime de colaboração.

No projeto de PNE (2011/2020) existem diversas referências relacionadas ao termo sistema:

---

[5] ANPEd DOCUMENTO "Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado" Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, s/d.

[6] Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (Projeto de Lei 8.035/2010).

- sistema de ensino;
- sistema educacional;
- sistema de educação;
- sistema sindical;
- sistema de avaliação da educação básica;
- sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio;
- Sistema Universidade Aberta do Brasil;
- sistema nacional de avaliação da educação superior;
- sistema nacional de formação de professores.

Curiosamente não encontramos no Plano Nacional de Educação nenhuma referência sobre o Sistema Nacional de Educação, com apenas dois sistemas nomeados como nacionais.

O projeto de PNE (2011/2020) evidencia a predominância da ação do MEC sobre os demais entes federados, especialmente nas metas voltadas para o atendimento do ensino básico.

Encontramos treze (13) estratégias que fazem referência a programas nacionais propostos pela União, em andamento ou a serem criados, que buscam atender a seguintes áreas: reestruturação e aquisição de equipamentos para as unidades de ensino; transporte escolar; ampliação da jornada do estudante; formação inicial e continuada; atendimento oftalmológico; entre outras.

Considerando que esses programas envolvem recursos das transferências voluntárias da União para os demais entes federados, temos na negociação entre governos a principal característica desse processo de colaboração, no qual a contratualização se manifesta pelos minipactos renovados a cada gestão político-administrativa. Nesse sentido o PNE (2011/2020) incorpora a concepção de regime de colaboração enquanto ‘política de governo’, assemelha-se a uma ‘agenda de governo’, que privilegia a visão de educação do governo da União sobre os governos subnacionais.

Reflexões Finais

O projeto de Plano Nacional de Educação (2011/2020) incorporou uma concepção de regime de colaboração que privilegia a 'política de governo' em detrimento de uma concepção que defende o plano enquanto política de estado.

A lógica que predomina nesse documento espelha-se na concepção do "Estado Contratual" que tem a contratualização como instrumento de ação pública (HIPÓLITO, 2011).

Nesse sentido o PNE (2011-2020) se caracteriza como um 'agenda nacional' para a área da educação, que tem por finalidade a indução de políticas no setor a partir de uma organização dominante (MEC) que promove por constrangimentos financeiros e técnicos, aos demais entes federados para a adesão dos programas nacionais.

Assim, as adequações locais podem ser compreendidas como esfera da autonomia regional e local das instâncias de gestão da educação, atendendo as injunções políticas presentes nos espaços de contratação.

A lógica presente nas reformas educacionais analisadas reforçam os interesses governamentais, implicando na possibilidade de recortes a cada novo governo ou mesmo na mudança do gestor público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Gilda Cardoso De. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educ. Soc.* [online]. 2010, vol.31, n.112, pp. 749-768. ISSN 0101-7330. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300006.

BARROSO, João (Org.). *A Escola Pública: regulação, desregulação e privatização.* Porto/Portugal, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* 3º Edição, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1999.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. "Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira" In *Educação e Sociedade* Campinas, Centro de Estudo Educação e Sociedade (CEDES), v. 31, n. 112, p. 657-676, jul-set. 2010.

BRASIL *Emenda Constitucional N°53* de 19 de dezembro de 2006, Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL (MEC) *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas* Brasília, Ministério da Educação, s/d.

BRASIL *Lei Nº 11.494*, de 20 de junho de 2007 Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL *Projeto de Lei Nº 8.035* de dezembro de 2010, aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011/2020 e dá outras providências.

CALLEGARI, Cesar. *Financiamento da Educação no Estado de São Paulo.* 5ª Edição. São Paulo: Aquariana; IBSA; APEOESP, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. "Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa." *Educação e Sociedade* vol. 29, n.105 (set./dez. 2008): 1187-1209.

DE TOMMASI, Lívia, Miriam Jorge WARDE, e Sérgio HADDAD (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.* São Paulo: Cortez; Ação Educativa; PUC-SP, 1996.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi, e OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Crise da Escola e*

Políticas Educativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria (Org.). *Teoria e Educação no Labirinto do Capital.* 2ª Edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

HIPÓLITO, José "A contratualização como instrumentação da acção pública" In BARROSO, João e AFONSO, Nataércio (Orgs.) *Políticas Educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação.* Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2011 (Coleção Desenvolvimento Profissional de Professores, n. 15).

LUCE, Maria Beatriz e FARENZENA, Nalú. "O Regime de Colaboração Intergovernamental." *Em Questão* (Ação Educativa), n. v.4 (2007): 09-13.

MEC (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO) *Desafios e Compromissos.* Brasília: Ministério da Educação, disponível em http://gestao2010.mec.gov.br/, acesso em 30/03/2011.

MEC (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO Plano de Ações Articuladas (PAR) – Apresentação, disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159:plano-de-acoes-articuladas&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=235, acesso em 04/05/2012.

OLIVEIRA, Cleiton de, et al. *Municipalização do Ensino no Brasil.* Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: a proposta da sociedade brasileira Belo Horizonte, II Conferência Nacional de Educação: Fórum Nacional em Defesa da escola Pública, 9 de novembro de 1997.

PINTO, José Marcelino de Rezende. "A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo." *Educação e Sociedade* (Centro de Estudo Educação e Sociedade), out. 2007: 877-898.

VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. “PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?” *Educação e Sociedade* Campinas, Centro de Estudo Educação e Sociedade (CEDES), v. 23, n.80 (setembro de 2002), p.97-108.

SAVIANI, Demerval *A nova lei da educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas*. 3º Edição, Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1997.