

## **Eixo 1 – Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação**

### **ANÁLISE HISTORIOGRÁFICA DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO COM ÊNFASE NO PROJETO DE LEI 8035/2010**

**Autora: Líbia Maria Serpa Aquino**

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

[libiaquino@gmail.com](mailto:libiaquino@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo contém elementos de análise de políticas públicas, com o objetivo de analisar a política pública contida no Plano Nacional de Educação, em formulação no Congresso Nacional. Para isso, utiliza-se de aspectos da historiografia dos Planos de Educação, elaborados no país, através das propostas de planejamento em educação no século XX. O texto destaca o último Plano Nacional de Educação para o período 2001-2011. Aborda os elementos contextuais no caminho da análise, considerando-se a própria historiografia pois, notadamente, no Brasil vigora a concepção de que crescimento é igual a desenvolvimento. O crescimento econômico não traz necessariamente consigo o desenvolvimento, haja vista que esse último envolve no seu conteúdo um conjunto de políticas que visam o conjunto da população nos aspectos que apresentam sustentabilidade e ocupação com a questão social. Na sequência, apresenta-se um breve estudo sobre a tramitação do Projeto de Lei 8035/2010, na Câmara de Deputados e conclui-se com os apontamentos sobre a tramitação do PL 8035/2010 na Comissão Especial da Câmara de Deputados, sua aprovação e encaminhamento para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara de Deputados, sendo então aprovado seu texto, nessa casa legislativa.,

**Palavras-chave:** Políticas públicas, plano nacional de educação.

#### **Introdução**

Durante o curso de especialização em educação realizado na Faculdade de Educação da UFPel, participei da pesquisa sobre a democratização da gestão escolar: o desafio do conselho escolar. O trabalho foi realizado por um grupo de alunos que participavam do Núcleo de Pesquisa de Política Educacional, do Curso de Especialização em Educação da Faculdade de Educação. O objeto de estudo foi a investigação de como se processava a gestão democrática numa escola pública com duas instituições contraditórias, e como ocorreu a eleição e participação do Conselho Escolar. Hoje, quase vinte anos depois, as escolas públicas estaduais elege seus diretores e continuam elegendos os conselhos escolares. Meu interesse hoje é

analisar a formulação da política pública voltada para a gestão democrática da escola, no que diz respeito ao significado dessa política pública de gestão, para os diretores de escola, assim como para os representantes dos segmentos que fazem parte do conselho escolar, contidas no Projeto de Lei 8.035/2010.

Neste artigo aborda-se o papel da historiografia na elaboração de políticas públicas da educação, bem como aspectos da historiografia dos Planos de Ensino no Brasil, elementos contextuais, informações sobre a tramitação do PL 8035/2010 na comissão especial e as conclusões até o momento, da pesquisa, que se alicerça nos pressupostos teóricos sobre o processo de formulação de políticas públicas de Kingdon (1984). O que se pretende aqui é destacar a relevância da história da educação na configuração de modelos explicativos capazes de fundamentar análises sociais acerca das políticas educacionais. Por outro lado, permite mostrar como o uso de conceitos forjados na sociologia e nas ciências políticas auxiliam na compreensão das mudanças ocorridas com o passar do tempo nas formas de escolarização da sociedade.

### **Elementos de análise de políticas públicas**

Encontra-se em Kingdon (1984) as perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas que vêm ao encontro da proposta que apresento. Isso se deve ao fato do autor considerar a existência de uma “agenda governamental” que possui um significado fundamental na área das políticas públicas, a qual possui em seu interior os aspectos que consideram o fluxo político, o fluxo de problemas e ainda, o fluxo de políticas (solução); como processo intermediário aparecem as alternativas que possibilitam empreender políticas. E por último, o caminho da formulação de políticas que considera a emergência de problemas; a colocação na agenda; a discussão de alternativas e ainda, a tomada de decisão. Pode assim surgir deste processo uma política nova, ou mudanças/ajustes numa política já existente.

Sendo assim, considera-se que este é o melhor caminho metodológico a ser adotado para fazer a análise da formulação da política pública da educação contida no Plano Nacional de Educação – PNE 2011-2020, pois a análise da formulação da política contida no objeto de estudo passa necessariamente por acompanhar e compreender como se dá a formulação de uma política, desde seu nascedouro. Neste caso, especificamente, considera-se o nascedouro nas discussões ocorridas durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), em todas suas instâncias, a municipal, a estadual e a nacional. Todavia, o projeto enviado para discussão

no Congresso Nacional teve seu texto elaborado pelo executivo nacional, sem considerar o texto final da CONAE 2010.

Considera-se importante para a análise da formulação de políticas públicas da educação buscar estofo na historiografia, pois as atuais políticas públicas da educação nacional resultam de forma processual, das políticas públicas formuladas e aplicadas nos últimos quinhentos anos no Brasil e constituem a história da política educacional do país.

Segundo Sanfelice (2004, p. 103) “a historiografia da educação sequer tem apresentado estudos sob o rótulo de história das políticas educacionais”, para ele isso ocorre porque o tratamento histórico das políticas educacionais não é outra coisa senão história política. Cabe salientar que, de acordo com a renovação da historiografia política das últimas três décadas, a história das políticas educacionais está repleta de possibilidades de interlocução com outras ciências sociais.

Um aspecto importante a ser elencado é o fato de utilizar-se da historiografia para compreender historicamente as políticas educacionais. Para Popkewitz (1977, p. 23), ao referir-se ao método histórico como ferramenta de pesquisa, aponta que “este facilita uma análise da forma como os fatos atuais se relacionam com outros fatos, formados por padrões do passado e destes desvinculados”.

O mesmo autor, sobre a história das políticas públicas, afirma que para estas também interessam as fontes que traduzem o registro da sua geração e lhes dão materialidade. Um breve estudo de Sanfelice (2004) mostra, inclusive, que no caso das políticas educacionais, a história da educação tem encontrado amplo campo para o levantamento de fontes documentais. De acordo com este autor “desde as constituições, passando-se pelos decretos, até a legislação complementar, regulamentadora, tudo tem sido utilizado” (p. 100). Considera o autor que também os diários do Congresso Nacional e do Senado Federal, os discursos e as intervenções dos deputados e senadores, na tramitação da legislação, aparecem como ricas fontes de pesquisa. Aponta também que o estudo das emendas populares, as emendas oferecidas em plenário, atas e jornais de Assembleias Constituintes, projetos derrotados e substitutivos quase sempre revelam muito mais do que a lei materializada (cf. Sanfelice, 2004). Ainda no âmbito do Estado, Faria Filho (2000) apud Paulilo (2010) avalia que “nos acervos e arquivos do aparelho estatal há uma forte presença de fontes escritas e outras resultantes de inovações tecnológicas, tais como fontes sonoras, de imagens digitais, disponíveis ao investigador interessado” (p.494).

Contudo, a historiografia reúne fontes produzidas por instituições que marcam forte presença na definição das políticas públicas sem, no entanto, pertencerem ao Estado. São os acordos, tratados, convênios, cooperação, recomendações, estudos e declarações promovidos por agências multilaterais (denominação dada por Bowe, Ball e Gold), como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a *United Nations Educational, Cientific and Cultural Organization* (Unesco) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Geralmente, trata-se de fontes que mostram, de alguma forma, o comprometimento do governo com políticas internacionais de financiamento das políticas públicas. Nessa mesma linha podem-se apontar as fontes geradas por instituições de variada natureza, e que por representarem interesses da sociedade civil, podem subsidiar as decisões de governo a respeito das políticas educacionais.

Aspecto também a ser destacado, diz respeito às fontes de pesquisa na análise documental. Diante da diversidade existente, a partir de quais elementos podem ser examinadas as políticas públicas de maneira rigorosa? Qualquer resposta que beire a sensatez passa por uma discussão acerca das metodologias e dos procedimentos da pesquisa historiográfica. Sobre isso, encontra-se em Dominique Julia (2001, p. 19) que “os textos normativos devem sempre nos reenviar às práticas”, tal afirmação, seguramente, nos aponta um dos parâmetros de pesquisa. Nesse âmbito, é importante lembrar que o estudo das políticas públicas implica “perceber concretamente a distância entre a realidade e a ambição inicial e a norma prescrita” (p.36).

Tendo em conta “o jogo de representações sobre o que é a escola e como deve atuar”, Diana Vidal (2005, p. 61) previne que, “percebidas como práticas, as representações de escola e de seus sujeitos confrontam-se com a materialidade do mundo na composição de corporeidades”. Para Paulilo, sob essa perspectiva, “outro parâmetro de abordagem das políticas públicas diz respeito ao enfoque das representações que se produzem nas situações concretas do fazer cotidiano” (2010, p.495). Fundamentada em Certeau e Chartier, Vidal (2005, p. 62) explica que “os saberes técnicos e as reformas educativas são sempre gestadas a partir de uma luta de representações”. Tal afirmação provoca o questionamento de Vidal (2005) sobre os vários significados sociais da escola e sobre as práticas escolares considerando “que representações de escola e de seus agentes, praticadas pelos diferentes grupos sociais, estão em litígio quando se elaboram, se impõem e resistem às reformas educativas” (p. 64).

Ainda sobre a investigação das políticas públicas de educação, numa perspectiva histórica, diz respeito diretamente ao que se considera ser uma história das políticas

educacionais. Como dito anteriormente, sobre isso, Sanfelice não tem nenhuma dúvida de que não se trata de outra coisa senão da história política. Por outro lado, salienta-se que atualmente, a história política não é forçosamente uma história factual, psicológica, biográfica ou ideológica, mas sim, como afirmam os autores Julliard (1976), Remond (2003) e Sirinelli (1998) as questões mais recentemente postas pela história política observam o estudo do poder e da sua repartição. Segundo Paulilo (2010) “mais que os atos e pensamentos das lideranças políticas, nota-se o interesse pela busca das respostas que as instituições políticas constituem para continuar funcionando no contato com instâncias sociais de outro tipo” (p. 495). O mesmo autor continua nesta linha de elaboração, ao afirmar que “a história cultural da política renovou a abordagem das relações entre as instituições políticas e a distribuição do poder [...] nesse aspecto, a historiografia tem apresentado estudos que mostram, de modo reiterado, as possibilidades de investigação das práticas culturais por meio das tecnologias de poder, das estratégias e das táticas produzidas para a sua legitimação” (p. 496).

### **Historiografia dos Planos de Educação**

Considera-se fundamental uma breve abordagem historiográfica sobre os Planos de Educação de âmbito nacional, pois se pretende abordar este tema na atualidade, através da análise da tramitação do PL 8035/2010. Compreender o presente, passa pela compreensão da história do objeto em estudo, para que possamos da melhor forma estabelecer os parâmetros que se fazem necessários e, sobretudo compreender o significado de um Plano Nacional de Educação para a educação nacional.

### **Propostas de planejamento em educação no século XX**

Na segunda metade do século passado, Dermeval Saviani, já destacava as diferentes racionalidades existentes nas muitas tentativas de elaboração e de implementação de um Plano Nacional de Educação. Vejamos no quadro abaixo as tentativas feitas nos últimos 80 anos em nosso país.

### **Quadro histórico de tentativas de elaboração e implementação de um PNE, para Dermeval Saviani**

<b>ANO/PERÍODO</b>	<b>OBJETO DO PNE</b>	<b>AUTORES</b>
1932	Introdução da racionalidade científica	Escolanovistas

1937	Controle político-ideológico	Governo Vargas – Estado Novo
1961	Instrumento de distribuição de recursos Para os diferentes níveis de ensino	Lei 4024 - LDBEN
1964	Racionalidade tecnocrática na educação	Ditadura Militar
1986	Racionalidade democrática	Governo Sarney
1990	Racionalidade financeira	Atualmente

### **Quadro histórico de tentativas de elaboração e implementação de um PNE para Azanha**

<b>ANO/PERÍODO</b>	<b>PNE</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
1962	1º Plano Nacional de Educação	Oriundo da LDBEN 4024/61. Sofreu duas alterações. A primeira em 1965 (salário-educação). A segunda em 1966 (orientação para o trabalho)
1993	Plano Decenal de Educação para todos	Não saiu do papel sendo abandonado em 1995
2001	Plano Nacional de Educação 2001-2010	Lei 10.172/01

Ao observar as duas planilhas percebe-se que os autores voltam sua atenção para objetivos distintos. O primeiro se ocupa do objeto do Plano e o segundo da real aplicação de cada um dos Planos, inclusive reconhece a existência e aplicabilidade de apenas dois deles.

Para Celso Lafer (1970) a primeira experiência de planejamento governamental no Brasil foi a executada pelo governo Kubitschek com o seu Plano de Metas (1956/61). O mesmo autor sugere que na análise do processo de planejamento convém distinguir três fases, a saber: a decisão de planejar, o plano em si e a implantação do plano. Para ele a primeira e a última são essencialmente políticas, considerando apenas a segunda um assunto estritamente técnico.

Após a revolução de 1930 compôs-se um quadro histórico propício à transformação da educação no Brasil em um efetivo problema nacional. Além da profunda crise internacional que afetara também o Brasil, na década de 1920, a urbanização crescente foi um elemento

decisivo para a percepção coletiva da educação como meio importante para uma ascensão social cada vez mais difícil.

Como consequência, em 1932, um grupo de educadores e homens de cultura conseguiu captar o anseio nacional pela educação e lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, com redação de Fernando de Azevedo e a assinatura de 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira. O Manifesto continha um diagnóstico da educação à época e era um indicador de rumos.

### **O Plano Nacional de Educação 2001-2011**

Passemos à análise mais direta do Plano Nacional de Educação 2001-2011. Este Plano foi aprovado pelo Congresso Nacional e transformado na Lei 10.172 em 09 de janeiro de 2001. Sua duração foi prevista para dez anos. Em consequência, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam elaborar também seus Planos Decenais correspondentes, para adequar-se às especificidades locais. Havia previsão na Lei que cria o Plano Nacional de Educação que o mesmo fosse avaliado periodicamente pelo Poder Legislativo e acompanhado pela sociedade civil organizada. Esse Plano Nacional de Educação (PNE) se referia a todos os níveis e modalidades de ensino, e foi o primeiro a ser submetido à aprovação do Congresso Nacional, tanto por exigência da Constituição Federal de 1988, que o instituiu, quanto pelo artigo 9º da LDBEN 9394/96.

### **Elementos contextuais**

No caminho da análise, considerando-se a própria historiografia, notadamente no Brasil vigora a concepção de que crescimento é igual a desenvolvimento. O crescimento econômico não traz necessariamente consigo o desenvolvimento, haja vista que esse último envolve no seu conteúdo um conjunto de políticas que visam o conjunto da população nos aspectos que apresentam sustentabilidade e ocupação com a questão social. Sobre isso Sílvia Caccia Bava aponta que

a discussão sobre estratégias de desenvolvimento precisa acolher e articular em sua formulação esses distintos atores, mas subordinar os interesses de lucro à função social da propriedade e da produção, isto é, ao fortalecimento dos agentes que atuam e vivem no território.(2012, p.03)

Nos últimos vinte anos, no Brasil, notadamente houve uma priorização com o crescimento na agenda governamental. É possível observar nos diversos e diferentes discursos políticos dos gestores das políticas a importância do crescimento econômico e ao mesmo tempo o discurso de movimentos sociais e segmentos da sociedade civil organizada ao questionarem este crescimento desatrelado das políticas sociais. Pensar o crescimento de uma nação descolado do seu desenvolvimento faz com que apareça claramente este distanciamento. Pode-se citar como exemplo o próprio Brasil, que atualmente, em 2012 é o 6º país do mundo em crescimento e aproxima-se do 80º lugar em desenvolvimento, colocando-se neste caso a classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Notadamente, o distanciamento entre crescimento e desenvolvimento é histórico no Brasil, se assim não fosse, as políticas sociais estariam no mesmo patamar, ou mais próximo do desenvolvimento econômico. Um olhar histórico sobre o tema nos aponta que houve uma tentativa, no governo João Goulart, mais especificamente no ano de 1964 quando foi apresentado à Nação um Plano de Desenvolvimento, em grande ato público na Candelária, no Rio de Janeiro, tendo sido abortado através do Golpe Militar de 1º de abril do mesmo ano.

Cabe uma rápida referência ao Plano Nacional de Educação de 1962, pois sabidamente a exigência de um plano foi afinal incluída no texto da Lei 4024/61, que no texto final teve a palavra nacional suprimida. A justificativa à época aponta que tal expressão não se coadunaria com as teses de descentralização e liberdade do ensino, que acabaram por se impor, em larga medida, na referida lei.

O Plano de 62, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tinha outro caráter. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos.

No fundo, entre os Planos de 37 e 62, a diferença básica estava na própria concepção do plano, que, no primeiro, se traduzia numa ordenação até nos pormenores da educação brasileira, enquanto o segundo apenas estabelecia determinados critérios para os esforços articulados da União, dos estados e dos municípios na aplicação dos recursos destinados à educação.

O Plano de 62 sofreu uma revisão em 1965. Esta revisão, aliás, a primeira após a Revolução de 64, teve um caráter fortemente descentralizador e incluiu normas tendentes a estimular a elaboração dos planos estaduais. Considera-se uma razão importante para a revisão de 65, a instituição em 1964, através da Lei 4440/64, do salário-educação, com recursos



também destinados ao Fundo Nacional do Ensino Primário. Em 1966, houve ainda uma nova revisão que se chamou Plano Complementar de Educação.

Após a iniciativa pioneira de 1962 e suas revisões, sucedem-se, em trinta anos, cerca de dez planos. Num exaustivo estudo do que foi feito nessa área até 1989, Roberto Moreira conclui que essa sucessão de planos elaborados, parcialmente executados, revistos e abandonados reflete não apenas os males gerais da administração pública brasileira, como também o fato de que na educação, pela razão de ela nunca ter sido realmente prioritária para os governos, as coordenadas da ação governamental no setor ficavam bloqueadas ou dificultadas pela falta de uma integração ministerial.

Em consequência disso e de outras razões, sobretudo políticas, o panorama da experiência brasileira de planejamento educacional é, na opinião de Moreira (1989) e de outros autores, um quadro claro de descontinuidade administrativa, que, no fundo, fez dessa experiência um conjunto fragmentário e algumas vezes incoerente de iniciativas governamentais que nunca foram mais do que esquemas distributivos de recursos. É claro que distribuição de recursos pressupõe opções e, portanto, de certo modo, uma política de educação. Mas não no sentido das aspirações do “Manifesto dos Pioneiros”, isto é, de estabelecimento claro de princípios e rumos da educação nacional.

A década de 2000 foi marcada pelo governo Lula que incorporou ao seu discurso, em tempo integral, as palavras crescimento e desenvolvimento. O crescimento econômico de fato ocorreu, tanto que o mesmo governo se manteve por oito anos (duas legislaturas) no poder e fez sua sucessora Dilma Rousseff. O questionamento que surge diz respeito a relação entre o crescimento econômico do Brasil nestes períodos e a sua relação direta com o desenvolvimento.

### **Sobre o Projeto de Lei 8035/2010**

No ano de 2009, em todo o país iniciam-se as discussões sobre as propostas para a educação, que seriam apresentadas para discussão pelo Congresso Nacional. O formato de tais discussões se dá através da CONAE 2010, que foi precedida por conferências municipais e estaduais, que tiveram sua culminância na Conferência Nacional de Educação, que ocorreu em Brasília, no mês de março de 2010.

Como resultado dessa conferência nacional surgiu um documento que continha todas as propostas aprovadas em plenário e que seriam encaminhadas para a Câmara de

Deputados como sugestões oriundas da comunidade escolar, em âmbito nacional, organizada em plenárias representativas, em todos os municípios brasileiros, para esse fim. No referido documento estavam apontadas sugestões para todas as áreas do Plano Nacional de Educação, considerando as respectivas metas para o decênio 2011/2020. O conteúdo deste documento está aprofundado no projeto de tese.

Em 20 de dezembro de 2010, o Poder executivo apresenta seu Projeto de Lei nº 8035/2010 ao Congresso Nacional com a seguinte ementa “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”. Este projeto de lei está acompanhado da Mensagem nº 701/2010, com o seguinte teor: “Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei que ‘Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências’. Na mesma data, a Mesa Diretoria da Câmara dos Deputados encaminha o PL 8035/2010 às Comissões de Educação e Cultura; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e da Cidadania, com a proposição de ‘sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões’, e o regime de tramitação, como sendo ‘Prioridade’.

Na mesma data o PL 8035/2010 foi recebido na Comissão de Educação e Cultura (CEC), sendo na oportunidade designada como relatora, a Deputada Federal Fátima Bezerra, do PT do Rio Grande do Norte.

Em 22 de dezembro de 2010, a CEC abre prazo para emendas ao Projeto de Lei 8035/2010 com a sinalização de cinco sessões ordinárias, para este fim, a partir de 23/12/2010. Desta data em diante, inicia-se uma sucessão de requerimentos solicitando entre outros aspectos, por exemplo: a inclusão da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), que na sequência foi indeferido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA), em 18/01/2011. A comunicação do indeferimento, para a Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), ocorre em 19/01/2011. Passados 34 dias, em 23/02/2011 é apresentado ao Plenário (PLEN), o requerimento de constituição de Comissão Especial de Projeto nº 527/2011, pelo Deputado Duarte Nogueira do PSDB de São Paulo, que: “Requer a constituição de Comissão Especial para analisar o Projeto de Lei nº 8035/2010 que trata do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (PNE – 2011-2020)”. Somente em 16/03/2011 que a CEC devolve o requerimento, todavia sem manifestação. Por outro lado, em 22/03/2011 a Mesa exara despacho em ofício sem número, subscrito pelos Líderes do PMDB e do PT, datado de 1º/03/2011, onde informam que não vislumbram a hipótese de enquadramento da matéria do PL 8035/2010, no campo temático da Comissão de Trabalho, Administração e

Serviço Público, bem como da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – concordando dessa forma com a Mesa – que anteriormente, já havia indeferido tal solicitação – ao mesmo tempo em que revê despacho apostado ao PL 8035/2010, e com respaldo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina, que sejam incluídas as Comissões de Direitos Humanos e Minorias; de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação, para análise do mérito. Para isso leva em consideração o artigo 10, do PL 8035/2010, cujo teor é o seguinte:

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Ao final de seu deferimento parcial, os líderes do PMDB e PT influenciam a criação de Comissão Especial para análise do PL 8035/2010.

Em 22/03/2011, através de Ato da Presidência do plenário, cria-se a Comissão Especial, de acordo com o Regimento Interno da Câmara de Deputados. Na sequência, a Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), em 23/03/2011, publica o despacho. Dezesseis dias depois, em 07/04/2011, o PLEN, através de seu Presidente, constitui Comissão Especial para análise do PL 8035/2010. Na ocasião é designado relator, na Comissão, o Deputado Angelo Vanhoni, do PT do Paraná.

A partir de 26/04/2011 são apresentados requerimentos com a solicitação de audiências públicas em Manaus, Pernambuco, Fortaleza, Belém, Maranhão, todas aprovadas à época. Em 04/05/2011, o Deputado Waldir Maranhão, do PP do Maranhão, requer que seja convidada a Ministra do Planejamento (daquele período), Senhora Míriam Belchior, para ser ouvida pela Comissão Especial do PNE 2011-2020, sobre o tema que aborda o investimento público na área da educação. O referido requerimento é aprovado em 10/05/2011.

Nesse ínterim, vários outros requerimentos são apresentados solicitando audiências públicas em outros Estados brasileiros e/ou capitais ou cidades como: Rio de Janeiro, Ribeirão Preto, bem como oitiva com o Ministro do Esporte sobre as políticas de transversalidade entre o esporte e a educação no âmbito do PNE.

## **Apontamentos conclusivos sobre a tramitação do PL 8035/2010 na Comissão Especial da Câmara de Deputados.**

Após 18 meses de tramitação, a Comissão Especial da Câmara aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). A proposta, aprovada por unanimidade, inclui uma meta de investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, a ser alcançado no prazo de dez anos. Este era o ponto mais polêmico do projeto, após muitas negociações o relator apresentou um índice de 8% do PIB, acordado com o governo. Mas parlamentares ligados à educação e movimentos sociais pressionavam pelo patamar de 10%.

O relator da matéria, Ângelo Vanhoni (PT-PR), acatou um destaque do deputado Paulo Rubem Santiago (PDT-PE) que aumentava o patamar de 8% do PIB, proposto pelo governo, para 10%. Conforme o texto aprovado, a determinação é que se ampliem os recursos para educação dos atuais 5,1% do PIB para 7%, no prazo de cinco anos, até atingir os 10% ao fim da vigência do plano. A proposta agora segue para o Senado.

O PNE 2011-2020 estabelece 20 metas educacionais, que o país deverá atingir no prazo de dez anos. Além do aumento no investimento em educação pública, o plano prevê a ampliação das vagas em creches, a equiparação da remuneração dos professores com a de outros profissionais com formação superior, a erradicação do analfabetismo e a oferta do ensino em tempo integral em pelo menos 50% das escolas públicas. Todos esses objetivos deverão ser alcançados no prazo de dez anos, a partir da sanção presidencial.

A aprovação da destinação de 10% do PIB para a educação foi comemorada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, entidade que congrega vários movimentos da área e sempre defendeu que a proposta de 8% do PIB apresentada pelo governo era insuficiente. Para o coordenador geral da entidade, Daniel Cara,

“a diferença entre os 8% e os 10% está basicamente no padrão de qualidade. É possível expandir as matrículas com 8% do PIB, a diferença está na qualidade do ensino que será oferecida que não fica garantida com o patamar defendido anteriormente.(Folha de São Paulo, 15/08/2012)

No período compreendido entre os primeiros dias de agosto de 2012, até o dia 14 do referido mês, o destaque da semana é que o plenário da Câmara de Deputados pode mudar o

percentual do PIB que será aplicado na educação, pois a meta de investimento em Educação é a mais polêmica entre os vinte objetivos do Projeto de Lei que aprovará a Lei do PNE 2011/2020 e que terá vigência de dez anos. O fato é que oitenta deputados de onze partidos apresentaram um recurso para analisar o Plano Nacional de Educação (PNE – PL 8035/2010) em Plenário. A proposta foi aprovada pela comissão especial, no último dia 26 de junho de 2012, e destina 10% do produto Interno Bruto (PIB) do País ao setor. Se não houvesse recurso, o projeto seguiria diretamente para análise no Senado.

A meta de investimento em educação é a mais polêmica entre os vinte objetivos do plano, que terá vigência de dez anos. A proposta original do Executivo previa o aumento do investimento em educação dos atuais 5% para 7% do PIB em até dez anos.

Na votação do plano na comissão especial, os deputados da base aliada do governo chegaram a apoiar os 10%. Segundo a Deputada Dorinha Seabra Rezende, do DEM do Tocantins, contudo, o apoio foi resultado da pressão da oposição e das entidades da sociedade civil. Para a Deputada o governo votou com 10% porque não tinha alternativa contra a maioria. Quando viu que ia perder, tentou ganhar pelo menos com a opinião pública, disse a mesma.

O relator do projeto, deputado Angelo Vanhoni, voltou a defender em 14 de agosto de 2012, os 8% para a educação e afirmou:

estou convencido de que 8% são suficientes para enfrentar os grandes desafios da educação na próxima década, que são a inclusão de crianças e jovens no sistema de ensino e a melhoria da qualidade da educação como um todo. (Folha de São Paulo, 15/08/2012)

Sobre este tema, o líder do PSD, deputado Guilherme Campos, não soube avaliar qual seria a posição do Plenário caso o recurso fosse aceito. Em entrevista para a Folha de São Paulo, o mesmo aponta que a análise das bancadas e dos deputados é que determinará se haverá um crescimento paulatino ou mais robusto do investimento em educação. Na mesma matéria, a deputada Dorinha acredita que deverão prevalecer os 10% no Plenário da Câmara de Deputados, pois segundo ela o recurso não deve ter prosseguimento, pois a mesma acredita que muitos deputados devem retirar suas assinaturas, e questionou sobre que deputado em sua consciência iria querer passar para a Nação, que não tem compromisso com a educação.

Sendo assim, o líder do PDT na Câmara, deputado André Figueiredo (CE), começou a coletar assinaturas na terceira semana do mês de agosto, para derrubar o

requerimento de votação do Plano Nacional de Educação (PNE) no plenário da Casa. O parlamentar pediu que a proposta seguisse diretamente para a análise do Senado, como prevê o regimento interno da Câmara. Para que isto acontecesse o parlamentar precisaria, como já foi dito anteriormente, do apoio de 41 dos 80 parlamentares que assinariam o documento, proposto pelo líder do governo na Câmara, deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), no qual solicitavam a votação do PNE em plenário.

O que estava posto era na prática, o desejo de evitar a retirada da obrigação de investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação até o fim da década. A exigência ao governo foi incluída no PNE durante discussão na comissão especial que tratou do tema. A defesa feita pelo líder do PDT, deputado André Figueiredo foi para que a decisão tomada pela Comissão Especial pudesse ser mantida, pois acreditava que não seria possível protelar o PNE e que o projeto como estava teria que seguir para o Senado.

No período pré-eleitoral, todos os candidatos a cargos eletivos, seja a funções executivas ou legislativas, em todo o território nacional, incluíam nos seus discursos e intervenções nos jornais, rádio e televisão a prioridade pela Educação.

Esse cansativo eco de uma nota só não reflete a realidade brasileira, pois é suficiente lembrar que hiberna no Congresso o Plano Nacional de Educação para 2011-2020, há algum tempo. Aguarda-se que após as eleições municipais o Senado comece a analisar um projeto que interessa bastante aos novos prefeitos, aos governadores e ao governo federal. No referido projeto o destaque está na destinação de recursos equivalentes a 10% do PIB para a Educação. Atualmente, a União, os Estados e municípios investem juntos, pouco mais de 5% do PIB em Educação. Em julho do corrente ano, ao ser abordado sobre o tema, o ministro da Educação, Aloízio Mercadante, defendeu, em debate na Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados, uma solução alternativa. Segundo ele, ao invés de a lei determinar o investimento mínimo de 10% do PIB sem especificar a fonte de recursos, o Congresso Nacional poderia direcionar às salas de aula uma parcela dos royalties do petróleo nos níveis municipal, estadual e federal.

Para concluir, o projeto que destina 10% do PIB para a educação foi aprovado em comissão especial para este fim no Congresso, mas o governo articulou, com parlamentares da base, um recurso para que o texto fosse apreciado em plenário. Com isso, pretendia-se vincular os gastos na área com a fonte de recursos proveniente de 100% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do pré-sal.

A estratégia governamental não teve êxito, e o PL 8035/2010 ao ser aprovado na comissão especial, foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara de Deputados, sendo então aprovado seu texto, com relatoria do Deputado Federal Vieira da Cunha (PDT/RS) em 16 de outubro de 2012.

É de fundamental importância concluir ainda, com uma abordagem sobre a importância do método utilizado para investigar o processo de formulação de políticas públicas, ou seja, o processo através do qual uma infinidade de interesses, tanto públicos quanto privados, exercem seus efeitos nas engrenagens da negociação política, na elaboração de políticas públicas. Torna-se vital entender o cenário onde tais fatos acontecem quem são os atores envolvidos. Via de regra, os atores que desempenham os principais papéis no processo de formulação de políticas públicas, são também atores ativos no processo de discussão, aprovação e execução das políticas públicas, no nosso caso, políticas públicas para a educação. Isto se torna mais compreensível se traduzirmos da seguinte forma: o atual cenário que está posto para a análise da formulação das políticas públicas para a educação, contidas no PL 8035/2010, se origina no final da primeira década do século XX, onde mudanças no cenário mundial globalizado estão postas. Neste cenário a crise financeira tem espaço destacado e seus reflexos afetam e influenciam diretamente nas discussões das propostas, por exemplo, sobre o financiamento da educação nacional. O próprio projeto originário do poder executivo aponta o percentual de 5% do PIB para a educação, num período compreendido de dez anos. Da mesma forma a discussão dos percentuais de aprovação dos alunos que frequentam a educação básica têm patamares calculados de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) previsto para todos os países, inclusive os mais desenvolvidos economicamente, com vistas a alcançar um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) brasileiro, o mais próximo possível do valor 6, valor este considerado pelos demais países desenvolvidos e em desenvolvimento, como o ideal a ser alcançado. Neste cenário, revelado em parte, estão os atores da formulação das políticas públicas que se pode organizar em dois grupos. Do primeiro grupo fazem parte os que atuam junto à escola de educação básica e instituições de educação superior (local onde as políticas públicas da educação serão implementadas), e que estão organizados em sindicatos e associações; e o poder executivo federal, os congressistas e representantes governamentais que ocupam cargos na área da educação. Ambos os grupos se ocupam em apresentar propostas que serão discutidas no Congresso Nacional. Os elementos do primeiro grupo, professores e funcionários de instituições de educação, pais e alunos formulam tais propostas, de forma organizada. No caso específico através da CONAE 2010, anteriormente citada. O segundo

grupo é formado pelo executivo federal que é o formulador, por excelência, da proposta de política pública e os parlamentares, que têm como tarefa, também formular emendas ao respectivo projeto recebido. Estes por sua vez, são na verdade atores fundamentais no processo de formulação, que através de sucessivas discussões e intervenções do interesse dos partidos políticos que representam, bem como dos diferentes grupos representativos da comunidade educacional, finalmente formulam o texto que contém no seu interior, as diretrizes orientadoras de determinadas políticas públicas.

### **Referências bibliográficas**

AZANHA, José Mário Pires. **Planos e políticas de educação no Brasil**: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et.al. **Estrutura e funcionamento da educação básica**: leituras. São Paulo: Pioneira, 1998.

AZEVEDO, F. de. A cultura brasileira. Melhoramentos, 4ª Ed. São Paulo, 1964.

BAVA, Sílvio Caccia. **Pensar o Desenvolvimento**. Le Monde Diplomatique – Brasil. Ano 5/Número 57, 2012.

GRACINDO, R. V. **Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras de ordem e novos-velhos problemas**. In: Revista Brasileira de Política e Administração. V. 13, nº 1, p. 7-18. Porto Alegre: ANPAE, Jan/jun, 1997.

H AidAR, M. de L. **A instrução popular no Brasil, antes da República**, in Brejon, M (org.). Estrutura e Funcionamento do ensino d 1º e 2º graus. Pioneira: São Paulo, 14 ed., 1982

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 16 ed. Edições Loyola: São Paulo, 2007

JULIA, Dominique. **A cultura escolar como objeto histórico**. Revista Brasileira de História de Educação, Campinas, n. 1, p. 9-44, 2001.



JULLIARD, Jacques. **A política**. In: LE GOFF, Jacques; NORA, Pierre. História: novas abordagens. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976. P. 180-195.

KINGDOM, J. **Agendas, alternatives and Public Policies**, Boston, Little Brown, 1984.

LAFER, C. **O planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)**, em Planejamento no Brasil, Lafr, B. M. (org.), Perspectiva, São Paulo: 1970, p.30

MOREIRA, R. **Planejamento Educacional no Brasil**. Brasiliense: São Paulo, 1989

NAGLE, J. **Educação e Sociedade na Primeira República**. EPU – EDUSP, 1974

PAULILO, André Luiz. **A pesquisa em políticas públicas de educação numa perspectiva histórica**. In Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 91, n. 229, p. 481-510, set/dez. 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. ROSSI, Alexandre José. (org.) **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado: implicações para a democratização da educação**. Pelotas: Gráfica e Editora UFPEL, 2011.

POPKEWITZ, Thomas. **Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RAMOS CARVALHO, L. **As reformas pombalinas da instrução pública**. EDUSP: Saraiva, São Paulo, 14<sup>a</sup> Ed., 1982.

RÉMOND, René (org.). **Por uma história política**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANFELICE, José Luís. **Fontes e história das políticas educacionais**. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (org.). Fontes, história e historiografia da educação. Campinas: Autores Associados, 2004. P. 97-108

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. SILVA, Eurides Brito. **Como entender e aplicar a nova LDB**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

VIDAL, Diana Gonçalves. **Culturas escolares: estudo sobre práticas de leitura e escrita na escola pública primária (Brasil e França, final do século XIX)**. Campinas: Autores Associados, 2005.