

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NOS ESTADOS E NOS MUNICÍPIOS¹

Paulo Hentz*

Resumo: O Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2016) permite o estabelecimento de políticas educacionais que encontrem eco nas diferentes esferas da federação. O cumprimento das metas do PNE permite acelerar o ritmo do desenvolvimento da sociedade brasileira, o que tem na educação um fator importante. O caráter federativo da República brasileira coloca o desafio da coerência dos planos estaduais e municipais com o plano nacional, sem estabelecer um processo de subordinação entre os Entes Federados. Para isso, as responsabilidades de cada Ente Federado previstas em lei precisam ser consideradas, de modo que cada um deles direcione seus esforços para a superação dos desafios previstos no PNE dentro do contexto de suas responsabilidades.

Palavras-chave: Planos de educação. Princípio federativo. Regime de colaboração.

The National Education Plan and its consequences in the States and the Municipalities

Abstract: *The new National Education Plan (NEP) (2014-2016) –allows establishing educational policies that resonate with different levels of the federation. Achieving the NEP goals allows to hasten the pace of the Brazilian society development, of which education is an important factor. The federative nature of the Brazilian Republic challenges the coherence of the state and municipal plans with the national plan, for there's no subordination between the Federate Entities. For this, the responsibilities of each Federal Entity prescribed by law need to be considered, so that each focus their efforts in overcoming the challenges foreseen in the NEP within the context of their responsibilities.*

Keywords: *Education plans. Federative principle. Contribution system.*

* Professor da Universidade do Vale do Itajaí; Parapsicólogo Clínico; Servidor do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina; Rua Cândido Portinari, 2004, Bairro Real Parque, 88113350, São José, Santa Catarina, Brasil; paulohentz@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

No presente artigo, que traz como temática o Plano Nacional de Educação e as suas consequências nos Estados e nos Municípios, procura-se traçar um percurso por temas conexos com o reflexo, nos diferentes Entes Federados de um Plano Nacional.

Para tanto, o texto está dividido em seções, na busca de construir um raciocínio que leve à compreensão de como o Plano Nacional de Educação deve se desdobrar em planos estaduais e em planos municipais, conforme previsto na lei que o instituiu, conforme se descreve na sequência.

Na primeira seção é abordado o conceito de Nacional, contrapondo-o ao conceito de Federal, objetivando-se, com isso, a compreensão de que um Plano Nacional, de Educação ou de outra ordem, não pode ser confundido com um Plano sobre o qual a União decide como este deve ser difundido nos demais Entes Federados.

Conexo com a primeira, na segunda seção procura-se delinear a compreensão do Princípio Federativo e do Regime de Colaboração, ambos previstos na Constituição da República, com o objetivo de estabelecer uma compreensão da forma como, à luz da Constituição e da legislação infraconstitucional, um Plano Nacional deve se desdobrar nos estados e nos Municípios.

Na terceira seção são apontados, como limites para o pleno exercício da autonomia dos Entes Federados, os mecanismos de concentração de poder pela união com a centralização dos recursos financeiros oriundos de tributos.

Na quarta e última seção busca-se caracterizar o Plano Nacional de Educação como um Plano Nacional, cotejando essa caracterização com os conceitos de Nacional, de Princípio Federativo e de Regime de Colaboração, que se compreende devem ser considerados na construção dos planos estaduais e dos planos municipais de educação.

2 SOBRE O CONCEITO DE NACIONAL

Por Nacional compreende-se o que diz respeito a toda a nação, o que, em termos de instâncias do poder político, corresponde ao que é afeto à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

De acordo com o disposto na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, as três esferas do poder político, em seu conjunto, subordinam-se ao que se constitui como Nacional, o que corresponde, portanto, ao mesmo tempo, a ter aspectos ligados à competência do Governo federal, dos estaduais e dos municipais.

É pertinente que se aponte para um frequente equívoco, quando se estabelece erroneamente sinonímia entre Nacional e Federal. Isso parece ter relação com um traço cultural originado na gênese do Estado nacional brasileiro, ainda não superado pela população.

Ocorre que o Brasil se constituiu Estado nacional a partir da declaração da independência política por uma colônia única, que passou a ser governada por um governo monárquico a partir da lógica do Estado Unitário.

Quando se fez República, não houve uma mudança radical na forma do exercício do poder político, o qual continuou sendo exercido, não mais por um Monarca, mas por um Presidente da República, com comportamento político e administrativo muito próximo ao de um Monarca.

Nacional, portanto, não pode ser confundido com Federal, uma vez que o conceito de Federal implica o que pertence às competências de uma das esferas do poder político: o poder federal, o qual deve se submeter, tanto quanto os estados e os municípios, às determinações com o caráter nacional.

3 SOBRE O PRINCÍPIO FEDERATIVO E O REGIME DE COLABORAÇÃO

O artigo 18 da Constituição da República pauta, em seu *caput*, que relação é possível estabelecer entre os diferentes Entes Federados, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como se pode observar:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos*, nesta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A autonomia, característica comum a todos os Entes Federados, aponta claramente a condição de não subordinação de um Ente a outro. Dessa forma, não há subordinação de Municípios a Estados, assim como Municípios e Estados, em seu conjunto, não se subordinam à União. A relação entre eles, portanto, é a de Entes autônomos que, por definição, devem se relacionar como equivalentes.

O exercício da autonomia, como se vê, é um imperativo constitucional e não uma permissão. Assim, não cabe à União permitir o exercício da autonomia dos Estados e dos Municípios, assim como é vedado a estes transigirem no que diz respeito ao seu exercício.

O caráter federativo da República brasileira, portanto, não admite centralidade do poder, o que na área da educação se traduz pela clara divisão de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto no artigo 211 da Constituição da República e, mais detalhadamente, na Lei n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seus artigos 9º, 10 e 11, nos quais está disposto que:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população

a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.
Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996).

Na mesma esteira, é importante considerar o constante do artigo 8º da mesma lei, repetindo textualmente o disposto no artigo 211 da Constituição da República, que prevê que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1988), o que aponta claramente na direção da não centralidade do poder, posto que o regime de colaboração somente pode acontecer quando não há subordinação de um Ente Federado a outro.

A propósito do Regime de Colaboração, trata-se de um conceito estreitamente ligado ao de Princípio Federativo. Assim, não se justifica falar em Regime de

Colaboração em um Estado unitário, ou mesmo em um Estado formalmente federativo, mas que mantém a dominação dos Entes jurídicos centrais sobre os demais pela força.

O Princípio Federativo não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político; está calcado na ideia da relação entre equivalentes. Assim, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não há relação de subordinação, por se constituírem Entes Federados com igual dignidade, mas a relação desejável e esperada é a de colaboração.

Nas palavras de Dallari (1986, p. 18-19): “É importante acentuar que no Estado Federal o que se tem é uma descentralização política e não apenas administrativa, isto é, existem múltiplos centros de decisão, cada um tendo exclusividade em relação a determinados assuntos, o que é muito mais do que a simples descentralização da execução.”

O Brasil é um exemplo de Estado em cuja história o Princípio Federativo passa por um processo de consolidação, não imune a interrupções e retrocessos. O último marco significativo desse processo foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que ampliou o conceito, estendendo-o aos Municípios, não considerados Entes Federados nas constituições anteriores. A partir desse marco, esse princípio passou a fazer parte do discurso jurídico e político das diferentes instâncias que lidam com a relação entre os Entes Federados. Tomou corpo a tal ponto que hoje os Municípios brasileiros não se veem mais como unidades administrativas dos Estados, mas criaram a consciência de sua importância e autonomia nas relações com o Estado e a União, embora, muitas vezes, para asseverar o aporte de recursos financeiros com órgãos estaduais ou federais para garantir mais eficácia no cumprimento de suas obrigações legais, fazem a sua autonomia não passar de mera formalidade.

Apesar da clareza que está se construindo no país acerca do que o ordenamento jurídico maior da nação expressa sem deixar margem à dúvida de que entre os âmbitos federal, estaduais e municipais não há hierarquia, mas uma relação de horizontalidade, há um traço cultural centralista e autoritário, compreensível a partir da nossa formação histórica como nação, que ainda precisa ser superado na sociedade brasileira.

Como já abordado anteriormente, o Brasil nasceu como Estado Nacional na forma de Estado Unitário, ao qual as Províncias eram subordinadas de tal forma que os seus governos – os Presidentes de Província – eram nomeados pelo governo imperial, não conhecendo, portanto, a autonomia.

A República, que introduziu o caráter federativo em sua primeira Constituição (1891), viu o sonho federativo esvair-se em fumaça poucos anos depois (1937), com a queima das bandeiras dos Estados em praça pública. Com esse ato simbólico,

o Governo federal de então reconstituiu, sob um regime de força, o Estado Unitário, reduzindo os Estados Federados em processo de consolidação a unidades administrativas do Governo central, governadas por Interventores.

A redemocratização, trazida no bojo da Constituição de 1946, trouxe de volta o caráter federativo da República brasileira. Este, porém, foi novamente relativizado em outro regime de força (de 1964 a 1985) que, embora não suprimindo formalmente esse caráter, deixou-o frágil pelo controle político e militar do Governo federal sobre os estaduais e destes, sobre os municipais. Essa relatividade do princípio federativo pode ser ilustrada com o fato de os Municípios de cada Estado estarem, à época, sujeitos à mesma Lei Orgânica (que era Lei estadual) e de que os Municípios pertenciam, na área da Educação, aos Sistemas Estaduais de Ensino, podendo conquistar autonomia somente mediante delegação de competência por parte dos Estados.

É na Constituição de 1988 que se explicitou da forma mais radical o Princípio Federativo. Esse novo enfoque, com 21 anos de vida, luta para sepultar um outro, centralista, de 166 anos, contado o período da Proclamação da Independência até a Promulgação da Constituição em vigor.

Um princípio jurídico novo não sepulta, por si mesmo, um princípio antigo, profundamente arraigado na cultura. É a ação de homens e mulheres imbuídos da vontade de superar os princípios antigos, com a prática dos princípios novos, que o fazem. Por isso, é mais do que importante, é necessário, que a massa crítica da nação haja na perspectiva da consolidação dos princípios explicitados na Constituição da República, para que se minimizem as chances de retrocesso político-institucional na continuidade de nossa história.

No que se refere ao Regime de Colaboração, embora óbvio, não é demais frisar que ele somente é possível em havendo Entes Federados autônomos que possam estabelecer esse regime nas suas relações. Trazendo essa assertiva para o campo da educação, no que diz respeito à relação entre os sistemas, pode-se afirmar que a condição para que se atribua efetividade ao disposto no artigo 211 da Constituição da República e no artigo 8º da LDB: “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino*” (BRASIL, 1988) é que existam os sistemas federal, os estaduais e os municipais, cada qual responsável pelas competências que lhes foram atribuídas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nos seus artigos supracitados.

Como o conceito de federação, no entanto, não passa pela negação do conceito de nação, tem-se claro que a autonomia dos sistemas de ensino não pode representar, sob nenhuma hipótese, isolamento e inexistência de normas e de planos gerais,

de caráter nacional, que assegurem, no que é necessário, o caráter de unidade cultural da nação. A Constituição da República e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação já apontam claramente nessa direção.

Para que a autonomia não seja interpretada como isolamento, torna-se imperativo estabelecer e aprofundar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino de todos os Entes Federados, compreendendo, no entanto, colaboração como possível entre equivalentes, posto que a colaboração entre Entes hierarquizados tem seu eixo deslocado para a subordinação.

Tão significativo é o conceito de colaboração no contexto da relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que o Poder Legislativo, ao formular e aprovar a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação – prevê a constituição de instância colegiada entre os diferentes Entes Federados, justamente para garantir o regime de colaboração, como se pode observar no excerto a seguir:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão *em regime de colaboração*, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

[...]

§ 5º Será criada uma *instância permanente de negociação e cooperação* entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Parece, ainda, que a preocupação dos legisladores com a criação de uma proteção contra a centralização das decisões referentes à implementação dos planos nacional, estaduais e municipais esteve presente quando da formulação da Lei supracitada, quando estabeleceram a necessidade da criação do Sistema Nacional de Educação, conforme se pode perceber no artigo 13 da referida Lei:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, *em regime de colaboração*, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Fica claro, na formulação do artigo 13 da Lei n. 13.005, que a tese do Sistema Nacional de Educação acolhida no contexto dessa Lei vem qualificada com a marca do regime de colaboração, o que elimina, de pronto, a possibilidade de estabelecer

um Sistema Nacional que tenha a subordinação como princípio orientador, considerando, com Dallari (1968, p. 22), que “[...] nem a União é superior aos Estados, nem estes são superiores àquela. As tarefas de cada um são diferentes mas o poder político de ambos é equivalente.”

Em face desse quadro, os responsáveis pelo sistema federal estão diante de um caminho que não é, certamente, o mais fácil: o de estabelecer uma longa maratona de diálogos com a totalidade dos sistemas de ensino estaduais e municipais, considerando sua importância no regime federativo como parceiros (e não como subordinados), superando qualquer tentação de ir pelo caminho da centralização, por artifícios que lhes consigam proporcionar a condição de dirigentes de um sistema único que subordine os demais e os transforme em tão somente cumpridores de determinações deles emanadas.

Os responsáveis pelos sistemas estaduais e municipais precisam, de qualquer forma, sair de toda a espécie de isolamento a que eventualmente se tenham colocado até o momento. Mas ao sair desse isolamento, têm o desafio de respeitar as normas constitucionais da autonomia dos sistemas e estabelecer relações horizontais de colaboração com os sistemas de sua esfera de poder político, bem como com as outras, sem transigir com a perda de sua autonomia ou a subordinação de uns pelos outros.

Considere-se que a cooperação na estruturação do Sistema Nacional de Educação deve ter como pressuposto o regime de colaboração, explicitado claramente em seus princípios e formas, posto que os termos da Constituição da República, no que se refere ao fortalecimento do princípio federativo, representam um avanço histórico na direção da consolidação democrática da nação, por contemplarem a descentralização de poder em vez de sua concentração.

Nesse processo, a fragilidade dos sistemas municipais (ou de muitos deles) não pode servir de argumento para que os sistemas estaduais os subordinem, voltando a uma realidade pré-1988. Se essas fragilidades existem, podem os sistemas estaduais cooperar para o seu fortalecimento por meio de processos de formação continuada ou outros meios possíveis. Se há fragilidades em alguns sistemas estaduais, não é com sua submissão que se lhes atribuirá competência.

É pertinente lembrar que o processo histórico que a nação brasileira construiu desde 1985, com o fim do último regime de força e o início da reconstrução da democracia, tem sido marcado até o presente por uma crescente consolidação democrática.

A atual geração de responsáveis pelos sistemas de ensino nas três esferas do poder federativo, como herdeira do processo de consolidação democrática em cur-

so, carrega a responsabilidade de não transigir com qualquer espécie de retrocesso na consolidação democrática da nação.

4 SOBRE OS LIMITES PARA O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA FEDERATIVA

Como apontado na seção anterior, a Constituição da República, em 1988, provocou consideráveis avanços na consolidação do princípio federativo no que diz respeito aos aspectos jurídicos, mas não alcançou a mesma profundidade na estruturação dos mecanismos de financiamento dos diferentes Entes Federados, para que estes tenham viabilidade econômica para praticar a autonomia que a legislação lhes atribui.

Para que o cumprimento do Plano Nacional de Educação possa ocorrer em obediência ao princípio da colaboração entre sistemas de ensino e Entes Federados, tendo como consequência os planos estaduais e municipais, há um desafio considerável a transpor, que não é, em princípio, afeto às questões educacionais: o da centralização dos recursos financeiros geridos pelo Poder Público.

Da forma como os recursos oriundos de tributos são distribuídos atualmente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tem-se uma situação na qual o regime de colaboração, mesmo garantido na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, pode não passar de letra morta em alguns aspectos.

É representativo do afirmado o alinhamento dos Estados e dos Municípios às políticas educacionais implementadas pelo Governo Federal de forma mais subordinativa do que colaborativa.

O Plano de Ações Articuladas (PAR), é um exemplo do que aqui se afirma. Por um lado, o fato de praticamente todos os Estados e Municípios do país terem aderido ao referido Plano, ainda que sendo de adesão facultativa; por outro, a obrigatoriedade de atender completamente às determinações do Ministério da Educação para lograr qualquer aporte de recursos federais para os Estados e Municípios participantes do PAR; e, em terceiro, a dificuldade de Estados e Municípios por não terem recursos próprios suficientes para realizar além do trivial das atividades educacionais sobre as quais têm responsabilidade.

Não se quer, com isso, desconsiderar a qualidade das ações e dos programas abrigados no contexto do PAR, bem como não se pode atribuir ao Governo atual a exclusividade na gestão centralizada dos recursos públicos.

Os programas e as ações do PAR são, no geral, bem concebidos, e têm potencial de produzir resultados significativos para o desenvolvimento da educação nas

redes estaduais e municipais, bem como a gestão centralizada dos recursos públicos é uma característica presente nos Governos federais há muito tempo.

O que se quer apontar é o descompasso entre determinações constitucionais e a realidade da gestão política e econômica dos governos nas diferentes esferas da federação e o convívio “esquizofrênico” de princípios constitucionais de descentralização do poder entre os Entes Federados e do imperativo do exercício da autonomia com o comportamento real dos governos desses Entes, em que a subordinação e a submissão se estabelecem como regra.

Sobre esse aspecto, Dallari (1986, p. 20) afirma que

[...] é imprescindível que, ao ser feita a distribuição de competências, sejam distribuídas, em medida equivalente, as fontes de recursos financeiros, para que haja equilíbrio entre encargos e rendas. Não havendo tal equilíbrio, duas hipóteses podem ocorrer: ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado do serviço solicita recursos financeiros a outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política.

Pode-se afirmar, a propósito disso, que a União subordina Estados e Municípios pela via da concessão de recursos financeiros e que muitos destes se submetem passivamente a essa subordinação em troca da sobrevivência, muitas vezes, das atividades mais triviais decorrentes das competências que lhes são afetas.

Assim, nos Estados e nos Municípios, para se produzirem Planos de Educação condizentes com os desafios que a sociedade brasileira precisa vencer nesse campo da atividade, há a necessidade de agir, também, na direção da busca de mudanças da legislação tributária, para que os princípios constitucionais decorrentes da caracterização da República como Federativa possam ser mais do que somente princípios jurídicos, e possam, além disso, produzir efeitos práticos na direção da construção da autonomia de Estados e Municípios, de forma que os Municípios não mais se sintam forçados a recorrer aos Estados e à União, e nem os Estados sejam impelidos a buscar com os Órgãos Federais o suprimento dos recursos básicos para cumprir com os compromissos decorrentes das competências que a lei lhes atribui.

Percebe-se, dessa forma, que as discussões que precisam ser feitas no processo de construção dos planos estaduais e municipais de educação não podem ser adstritas à educação em si, mas precisam abranger outros aspectos da organização política.

5 O CARÁTER NACIONAL DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Em se tratando do Plano Nacional de Educação (PNE) é importante recordar o conceito de Nacional conforme abordado na primeira seção 1 deste artigo.

Na esteira desse conceito, o PNE apresenta aspectos gerais, ao mesmo tempo que faz referência a estratégias que estão no âmbito das competências de cada uma das esferas do poder político, quais sejam: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. É importante perceber que essa abordagem não é estranha, uma vez que, em uma República Federativa, na qual existe a distribuição de competências entre as citadas esferas do poder, não é possível alcançar resultados nacionais sem que cada uma dessas esferas produza, no contexto de suas competências constitucionais e legais, os efeitos esperados em consequência do Plano.

É o princípio da colaboração que deverá reger a elaboração dos planos estaduais de educação e dos planos municipais de educação, a partir do Plano Nacional. Adotando a metodologia, as metas e as estratégias do Plano Nacional de Educação, Estados e Municípios não estarão adotando, de forma subordinada, as determinações de um outro Ente Federado. Estarão adotando princípios gerais de um plano de educação concebido para toda a nação, aprovado pelo Congresso Nacional, que deverá ser acatado de igual forma pelo Governo Federal, os estaduais e os municipais.

Ao mesmo tempo, há a necessidade de os Estados e os Municípios, nesse processo de alinhamento de seus planos de educação ao Plano Nacional, pautarem-os pelos princípios gerais já explicitados na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, bem como nas metas e estratégias de seu Anexo e pelos desafios que seus diagnósticos apontarem no que diz respeito às suas próprias competências previstas no artigo 211 da Constituição da República e nos artigos 10 e 11 da Lei n. 9.394/96, citados na segunda seção deste artigo. Não cabe, portanto, aos Estados assumirem, em seu próprio Plano de Educação, responsabilidades afetas à União ou aos Municípios, bem como não faz sentido que os Municípios assumam para si responsabilidades próprias da União e dos Estados.

Por derradeiro, o momento de estruturação dos planos estaduais e dos planos municipais de educação é muito significativo. Se, por um lado, o artigo 8º da Lei n. 13.005/2014 determina que os Estados e os Municípios tenham aprovado, no prazo de um ano, seus próprios planos de educação, é relevante que a elaboração e a aprovação desses planos sejam procedidas com todo o rigor analítico e propositivo, para que não se limitem ao cumprimento de uma determinação legal, mas que resultem em

planos de educação que sejam, ao mesmo tempo, factíveis e ousados, considerando diagnósticos confiáveis, bem como metas e estratégias que tenham o potencial de elevar o patamar da qualidade geral da educação no Brasil.

6 CONCLUSÃO

A discussão do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, pode ocorrer a partir de diferentes enfoques, como os princípios gerais constantes do corpo da lei, as metas e estratégias explicitadas em seu Anexo, bem como cada princípio e cada meta individualmente. Todos esses enfoques são importantes e estão acontecendo, principalmente nas instâncias que se dispõem a elaborar os anteprojetos dos planos estaduais e dos planos municipais no atual momento histórico.

Neste artigo, no entanto, optou-se por percorrer outro caminho, procurando fazer uma discussão política acerca do significado do Plano em questão e das consequências que se espera que este produza nos Estados e nos Municípios.

Com a ênfase atribuída ao Princípio Federativo e ao Regime de Colaboração, ambos estabelecidos pela Constituição da República, procura-se colocar o Plano Nacional de Educação na sua condição de Nacional, a partir do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar em colaboração para que as metas estabelecidas pelo Congresso Nacional sejam cumpridas nos prazos para elas estabelecidos.

Ao mesmo tempo, procurou-se lembrar que a eficácia do estabelecido no Plano Nacional de Educação não se garante mantendo a discussão a seu respeito exclusivamente no campo da educação. É óbvio que esse é o campo privilegiado para a sua discussão, porque é nesse âmbito que ele deve ser cumprido. No entanto, as condições para o seu cumprimento são (ou não) garantidas a partir de novas relações políticas que precisam ser estabelecidas, conforme análise que se procurou proceder no decorrer deste artigo.

Nota explicativa:

¹ Este artigo foi apresentado no IV Colóquio Internacional de Educação – Educação, Diversidade e Ações Pedagógicas e I Seminário de Estratégias e Ações Multidisciplinares da Universidade do Oeste de Santa Catarina de Joaçaba, em 23 de setembro de 2014, como parte da Mesa-Redonda Planos de Educação: nacional, estadual e municipal. Para sua elaboração foi utilizado, como base Hentz (2009).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n20 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 25 jun. 2014.

DALLARI, D. A. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

HENTZ, P. **O princípio federativo e o regime de colaboração**. 2009. Disponível em: <http://fnce.org/index.php?option=com_content&view=article&id=54:o-principio-federativo-e-o-regime-de-colaboracao&catid=36:artigos&Itemid=58>. Acesso em: 30 set. 2014.

Recebido em: 02 de outubro de 2014

Aceito em: 15 de novembro de 2014