

# Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil

MARISA RIBEIRO TEIXEIRA DUARTE

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil

MARIA ROSIMARY SOARES DOS SANTOS

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil

## RESUMO

O artigo aborda os significados atribuídos ao termo *nacional* desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 até a aprovação do novo Plano Nacional de Educação em 2014. A análise recorre à história para expor como formações discursivas diferenciadas de sociabilidade política, constitutivas dos Estados-nação, produziram diferentes modos de regulação dos sistemas educacionais. No Brasil, um Estado tutelar tem sido o responsável por formar e reconhecer o povo da nação e as ciências da educação por meio de uma construção discursiva legitimadora das tentativas de planejar um sistema educacional sob uma regulação de matriz burocrático-profissional. O uso do termo *sistema nacional* remete para a vocalização dos atores e à abrangência territorial de mecanismos institucionais de gestão educacional. No Plano Nacional de Educação 2014-2024, o termo nacional remete à proposição de mecanismos e dispositivos de regulação por desempenho e à ampliação de políticas distributivas.

## PALAVRAS-CHAVE

planejamento; Plano Nacional de Educação, sistemas educacionais; regulação.

## BRAZIL'S NATIONAL EDUCATION SYSTEM AND HOW IT WAS THOUGHT

### ABSTRACT

This article discusses the meanings attributed to the term “national” from the New Education Pioneers’ Manifesto (*Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*) from 1932 until the approval of the new National Education Plan (*Plano Nacional de Educação*) in 2014. Our analysis uses history to expose how different discursive formations of political and constitutive sociability of Nation–States produced different means of regulating education systems. In Brazil, a tutelary State has been responsible for forming and recognizing the people of the nation and educational science, through a discursive construction legitimating attempts to plan an educational system under the regulation of a professional bureaucratic matrix. The use of the term *national system* refers to the voicing of actors and the territorial coverage of institutional mechanisms of educational management. In the National Education Plan 2014–2024, the term “national” refers to the proposal of regulation mechanisms and devices that evaluate the extension of distributive policies based on performance.

### KEYWORDS

planning; National Education Plan; educational systems; regulation.

## SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN Y PLANIFICACIÓN EN BRASIL

### RESUMEN

El artículo aborda los sentidos asignados al término nacional desde el Manifiesto de los Pioneros de la Nueva Educación Pioneros de 1932 hasta la aprobación del nuevo Plan Nacional de Educación en 2014. El análisis utiliza la historia para exponer cómo las diferentes formaciones discursivas de sociabilidad política, constitutiva de los Estados-nación produjeron diferentes modos de regulación de los sistemas de educación. En Brasil, un Estado tutelar ha sido el responsable de formar y reconocer al pueblo de la nación y las ciencias de la educación a través de una construcción discursiva legitimadora de los intentos de planear un sistema educativo bajo una regulación de matriz burocrático-profesional. El uso del sistema nacional se refiere a la vocalización de los actores y la cobertura geográfica de los mecanismos institucionales de la gestión educativa. En el Plan Nacional de Educación 2014–2024, el término nacional se refiere a los mecanismos y dispositivos de regulación de rendimiento y la expansión de las políticas distributivas.

### PALABRAS CLAVE

planificación; Plan Nacional de Educación; los sistemas educativos; regulación.

*Um sistema nacional de ensino é algo vivo, é produto de lutas e dificuldades esquecidas e de batalhas de um passado distante. Contém em si mesmo algumas das obras secretas da vida nacional. Ao refletir as debilidades do caráter nacional, tenta ao mesmo tempo remediá-las.*

SADLER, 1990 apud SCHRIEWER, 2002, p. 22

## INTRODUÇÃO

Este artigo analisa formações discursivas em torno do sistema nacional de educação no Brasil.<sup>1</sup> O objeto de estudo foi (foram) o(s) significado(s) atribuído(s) ao termo *nacional* na história política da educação brasileira *vis-à-vis* aos processos e contextos de institucionalização dos sistemas educacionais. Ao indagar, com base em uma sociologia política da educação brasileira, sobre as concepções de sistema nacional de educação com o intuito de apreender como esse termo é (foi) significado nos principais documentos de planejamento educacional, o estudo busca expor a relação entre a(s) ideia(s) de nação e modos diversos de regulação (Maroy, 2006) projetados para o sistema educacional. Trata-se de um estudo teórico-conceitual sustentado na pesquisa e revisão de fontes documentais e de referências acadêmico-científicas com a finalidade de desvelar relações entre elementos componentes de formações discursivas presentes em tempos históricos diversos. Ou seja, qual o sistema de regras orientadoras da ação que conduziram práticas discursivas capazes de articular o planejamento do sistema educacional à ideia de Estado-nação?

Além de procurar demonstrar como, em tempos e contextos diferenciados, alguns elementos discursivos, provenientes de diferentes tradições epistêmicas, adquirem permanência, também se indaga sobre os processos produtores de matizações e novas significações acerca do planejamento e do sistema nacional de educação no Brasil. Para exposição e análise dessas problemáticas, o estudo foi dividido em seis partes: na primeira parte, discute-se como, embora diferenciados em cada país, processos de constituição de um povo-cidadão-soberano contribuíram para a disseminação dos sistemas nacionais de educação pública; na segunda, é situado o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 como ato inaugural por meio do qual o planejamento do sistema educacional do país é apreendido como nacional; na terceira e quarta parte, são analisadas as diferentes formações discursivas do planejamento do sistema educacional para a formação do povo da nação *vis-à-vis* os contextos e mudanças políticas, econômicas e sociais no país, principalmente a partir da segunda metade do século XX; na quinta, busca-se apreender a ideia de planejamento presente na Conferência Nacional de Educação de 2010 e como essa ideia se articula com as mudanças na regulação dos sistemas educacionais, ao considerar as políticas de financiamento, avaliação e formação inicial e continuada como um dos meios para a articulação e integração do sistema nacional educacional.

---

1 Esse termo é usualmente associado a sistema público de educação, especialmente na literatura de matriz francófona, na qual historicamente se opôs a educação conduzida pelo Estado à educação privada, ofertada pelas igrejas ou leigos.

Por fim, na sexta parte, a conclusão é de que, desde o Manifesto de 1932, os termos sistemas educacionais públicos, nacionais e estatais foram operados cognitivamente como intercambiáveis. Subjacente a esse quadro encontra-se um amalgamento das apropriações de planejamento efetuadas em diferentes momentos históricos e obscurecimentos de como as diferenças expressavam a emergência de diferentes modos de regulação dos sistemas educacionais.

## CONSTRUÇÕES ACERCA DOS ESTADOS-NAÇÃO E DE SISTEMAS EDUCACIONAIS

Podemos tomar a Revolução Francesa como evento fundante do processo de formação de um poder simbólico (Bourdieu, 1989), que emerge da assimilação de grupos diversos e, com a ajuda de esquecimentos (Anderson, 2008) de suas singularidades, chegam a formar um tipo específico de comunidade: o Estado-nação (Hobsbawm, 1990; Lefort, 2003).

É dela que datam a ruptura com o princípio dinástico e a adoção do princípio da nacionalidade, que irá se difundir pela Europa a partir de 1848. [...] O que surge com a Revolução Francesa é, ao mesmo tempo, a definição da cidadania e a transferência da soberania do monarca à nação. (Lefort, 2003, p. 61)

Com a revolução emerge com força simbólica o sentido moderno e basicamente político do termo, que associa povo à soberania e cidadania, nação ao Estado e território. Entretanto, esse termo, como assinalaram os autores, comportou e comporta temporalidades e concepções culturais distintas. Para os fins deste estudo, as sínteses estabelecidas por Anderson (2008) — comunidade política imaginada e ao mesmo tempo soberana — ou por Hobsbawm (1990) — criação cultural decorrente de transformações sociais e econômicas — permitiram introduzir resumos de processos que constituíram os sistemas estatais como sistemas nacionais de educação.

Se se tomar como referência a história francesa e a inglesa de construção de Estado-nação, temos que: para os primeiros, a operação de engenharia política de disseminação do sufrágio pressupunha a lei (norma) como expressão da vontade geral, com todos os cidadãos tendo o direito de concorrer para a sua formação e, por essa razão, definidos como iguais, abstraindo-se das determinações econômicas e sociais (Lefort, 2003). Na Inglaterra, por sua vez, o cidadão pressupunha o proprietário, as mudanças sociais envolviam mudanças nas relações entre *gentry*, *yeomen* e o poder soberano. A figura do cidadão proprietário-educado constituiu um modo de transição sem rupturas revolucionárias do velho modo de representação política para a sociedade dos indivíduos (Rosanvallon, 1990).

Tanto a construção francesa da igualdade dos desiguais perante a lei (expressão do soberano) quanto a construção inglesa de igualdade circunscrita aos iguais diante do poder soberano constituíram modos diversos de regulação da vida social e de suas relações de poder, na qual um povo-nação, como unanimidade imaginada, vocalizava pela via eleitoral o interesse geral, com e apesar de suas desigualdades. No entanto, a ruptura simbólica com a tradição de privilégios é o

marco diferenciador da experiência francesa, em relação à de outros países, enquanto a experiência inglesa expressou a emergência do novo, porém em simultaneidade com a permanência de relações anteriores de privilégios. Essa coabitação de tempos foi promotora de experiências mais mitigadas de igualdades na formação do povo-nação e influenciou historicamente a expansão dos sistemas educacionais tanto quanto a ruptura operada pela tradição francesa. Esta operou com o esquecimento da diversidade e diferenças socioculturais, aquela pelo ocultamento das mudanças sociais necessárias à configuração de outras relações de poder.

O Brasil, no final do século XIX, contava com uma população de quase dez milhões de habitantes (Recenseamento de 1872 *apud* Chalhoub, 2012), sendo 84,72% considerados livres e 15,2%, escravos: “mais que em outras sociedades escravistas dos oitocentos, a libertação dos escravos [no Brasil] ocorreu paralelamente à continuidade da instituição da escravidão” (Chalhoub, 2012, p. 43). No caso brasileiro, já no final do período conhecido como a “Era das revoluções — 1789-1848”, a instrução religiosa constituía um dos principais mecanismos de (re)produção do poder simbólico dos proprietários de terras sobre pardos, pretos, índios e mulheres. No entanto, é a figura do poder central como tutelar do interesse geral que se apresentou como vetor constituinte do Estado e do povo-nação.

Uma experiência de liberdade, sob o condicionante da perda, disseminava sentimentos de impotência diante dos processos de controle social da escravidão brasileira, e foram os efeitos de vivência em uma situação de liberdade sob constante ameaça que moldaram as instituições políticas desse país. No início do século XX, conforme afirma Leal (1975, p. 252) ao analisar como se forjou o compromisso “coronista” no país, a superposição do regime representativo à estrutura econômica e social incorporou à cidadania um contingente de eleitores (trabalhadores em zonas rurais e municípios com reduzida vitalidade econômica) que despejavam seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, de acordo com os interesses dos detentores do poder local. Uma aparência de livre escolha se construía sob a tutela dos chamados “coronéis”.

Gomes (1988), por sua vez, destaca o processo histórico de como, a partir da segunda metade do século XX, o Estado ampliou seus poderes. A figura política do Poder Executivo passa a intervir na sociedade como mediadora dos interesses corporativos, organizados em sindicatos e politicamente representados em partidos. A sociologia política brasileira (Santos, 1994) vai cunhar o termo cidadania regulada para expressar os paradoxos da formação desse Estado-nação, no qual se constituiu uma cidadania restrita, tutelada pelo Estado.

Os processos de constituição de um povo-cidadão-soberano, embora diferenciados em cada país, contribuíram para a disseminação, ao longo do século XX, dos chamados sistemas nacionais de educação pública. Ou seja, para a constituição de um sistema articulado de escolas financiadas e coordenadas pelo Estado abrangendo todo o território, cujos efeitos envolviam a institucionalização de uma cultura escolar para a educação do povo e a produção/reprodução de novas hierarquias e desigualdades sociais (Petitat, 1994). Esse sistema, por sua vez, contribuiu para, paulatinamente, difundir unanimidades imaginárias e produzir novos valores (morais, sociais e políticos) entre o povo soberano — os cidadãos que compunham

uma nação —, como também para o esquecimento de outros (Anderson, 2008). Em especial, esses sistemas contrapunham-se politicamente às formas de educação popular conduzidas pela Igreja.

Anderson (2008) alerta que, por volta de 1840, mesmo na Grã-Bretanha e na França, quase metade da população era analfabeta, as “classes leitoras” consistiam em pessoas de certo poder. Além das velhas classes dominantes da nobreza e da pequena nobreza rural, dos cortesãos e religiosos, eram as novas camadas médias e plebeias de pequenos funcionários e profissionais liberais, a burguesia mercantil e industrial o público consumidor de um mercado editorial que veiculava jornais, revistas, livros, partituras em língua vernácula. Para Anderson (2008), a burguesia foi a primeira classe a construir a solidariedade com uma base essencialmente imaginada: um povo = uma nação.

Na França, em meados do século XVIII, a questão da educação ligava-se à perspectiva política de afirmação da nacionalidade, ou seja, à ideia de conferir ao cotidiano das pessoas sentimentos de igualdade e de formação de uma comunidade de cidadãos. Ao longo do período revolucionário, essa perspectiva vai ampliar-se e propor formas pedagógicas de sociabilidade, capazes de ensinar ao povo a liberdade e fortalecer os sentimentos de igualdade (Rosanvallon, 2011). A escola pública, forjada na França revolucionária como instituição de formação do cidadão, pressupôs e construiu um sujeito imaginário portador de relações igualitárias específicas. Uma perspectiva revolucionária e democrática orientou as reformas e transformações que fizeram emergir a organização do sistema único e nacional de educação francês, a partir da segunda metade do XVIII: o direito à educação como meio de formação de um indivíduo universal, qual seja, o cidadão.

Nos Estados Unidos, na primeira metade século XVII, Rosanvallon (2011) destaca que a ideia de igualdade e homogeneidade tinha como base de sustentação uma formação moral e cultural comum. A esse respeito, Arendt (1992, p. 223) observa: a “América [EUA] sempre foi uma terra de imigrantes; a fusão extremamente difícil dos grupos étnicos mais diversos [...] só pode ser cumprida mediante a instrução, educação e americanização dos filhos de imigrantes”. Arendt (1992) destaca a função que esse fenômeno — as relações entre igualdade e educação construídas nos Estados Unidos a partir do final do século XVIII — desempenhou na construção da consciência política e estrutura psíquica (imaginário político) do país. Na formação desse Estado-nação, o direito à educação, enquanto direito de cidadania (apreensão diversa da hoje dominante como direito social), estruturou um sistema educacional público de frequência obrigatória até os 16 anos, no qual, de acordo com Arendt (1992), era impensável imaginá-lo como privilégio de poucos e/ou com função de seleção meritocrática da(s) oligarquia(s), comuns em países como a Inglaterra e a Alemanha. De modo diverso da concepção francesa, os sistemas de escolas que abrangiam todo o território eram responsáveis por educar o povo para o Estado-nação.

Para Anderson (2008), os processos educativos em sentido amplo, a alfabetização e a possibilidade de participar e comunicar-se com base em textos constituíam ao mesmo tempo condição e meio de formação de comunidades imaginadas: as nações. Para esse autor, as singularidades de formação dos Estados-nação fundamen-

tam-se na construção de tempos vazios e homogêneos, o que permitiu aos Estados consolidar seu domínio e criar realidades unificadas, permitindo prever políticas para populações idealmente unificadas e fazer do sistema educacional um mecanismo de regulação capaz de forjar um povo entre os indivíduos pertencentes à nação.

## FORMULAÇÕES SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: O MANIFESTO DOS PIONEIROS

No Brasil, o documento conhecido como Manifesto dos Pioneiros de 1932 inaugura um quadro cognitivo pelo qual apreendemos e planejamos nosso sistema educacional federativo. Dirigido ao povo e ao governo, o Manifesto foi redigido em um período em que a emergência dos diferentes projetos sociopolíticos para o país — autoritários, totalitários e liberais (Rocha, 2004) — projetava intervenções partindo do Estado para a nação. O texto do Manifesto inicia com uma conclusão:

[...] dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, *não lograram ainda criar um sistema de organização escolar*, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. (Manifesto..., 2006, p. 188, grifo nosso)

Em sequência, o documento propugna pelo acesso do povo à educação escolar, mediante a extensão dos sistemas de escolas ao longo do território. Quase oitenta anos após a divulgação do Manifesto, o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) (Brasil, 2010a) reitera termos relacionados com a incompletude do sistema nacional de educação, mediante afirmativas em prol de um projeto de reforma educacional e de planejamento normativo — a Lei do Plano Nacional de Educação (PNE).

Reler o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova nos dias de hoje implica percebê-lo como peça política do debate educacional situado no início dos anos 1930, indicando os grupos em disputa e o movimento, operado pelo texto, de ressignificação das propostas educativas e dos objetos em confronto com o propósito explícito de orientar as políticas educativas do novo Ministério da Educação e Saúde. Implica também compreendê-lo como monumento da memória educacional brasileira, [...] o Manifesto sobreviveu como uma carta de princípios pedagógicos, como um marco em prol de uma escola renovada, mas principalmente em defesa da responsabilidade do Estado pela difusão da educação pública no país. (Vidal, 2013, p. 586)

A hipótese analítica considerada neste estudo é de que o documento de 1932, além de conter os termos do compromisso político em defesa da responsabilidade do Estado para com a educação pública no país, firmado entre liberais e autoritários, orientou e orienta formulações, efetuadas em períodos posteriores, sobre o planejamento do sistema educacional do país apreendido como nacio-

nal. Sob o diagnóstico da inexistência de um sistema nacional de educação e valendo-se de uma abordagem sociológica, que explorava a dicotomia entre as exigências postas para o desenvolvimento socioeconômico e as instituições do Estado moderno, como também a inadequação da formação cultural da sociedade brasileira, o texto do Manifesto legitimava um planejamento sistêmico, normativo e centralizado, com base na ciência, como o motor da reforma no/do sistema educacional do país.

[...] cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos [...] e teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. (Manifesto..., 2006, p. 193)

E esse plano a ser formulado articularia as instituições de formação do povo para uma nova nação. A construção discursiva do Manifesto abordava os termos “nacional”, “nacionalidade” e “nacionais” em treze situações. Para os educadores signatários, entre os problemas nacionais, o de maior importância e gravidade seria o da educação, e este requeria uma obra de reconstrução nacional a ser conduzida pelo movimento nacional de educadores, do qual eram partícipes. No documento, o reconhecimento das diversidades de interesses regionais é superposto a uma organização unitária da educação sob as bases e os princípios do Estado, e este por sua vez é significado sempre pelo uso do termo no singular. O emprego dos termos “Estado” e “nacional”, no documento dirigido ao povo e à nação, apresenta-se como *ex ante*, ou seja, como um fato social, dado e objetivo, e não uma construção sociopolítica. Nele, o modo de apreensão da ação estatal e da nação os retém como unidades homogêneas. Para autoritários e liberais daquele período, caberia aos intelectuais, legitimados por um conhecimento considerado científico (proveniente especialmente da sociologia e da psicologia), conduzir o destino do povo e consequentemente da nação:

São idéas as que ahi ficam que ferem, pelo menos, uma face, do problema da “escola unica”. O *assumpto é opportuno para nós desde que pensamos em organizar a educação do Estado* e não o poderemos fazer sem o exame desses debatidos problemas. (Teixeira, 1924, s.p., grifo nosso)

Pagni (2000), ao revisar a literatura sobre o processo de produção do Manifesto de 1932, aponta que tanto a “mentalidade moderna” quanto a “mentalidade tradicional” partiram de um problema comum: a chamada, à época, crise dos valores espirituais e humanos. Para os educadores brasileiros, signatários do Manifesto na primeira metade da década de 1930, os sistemas educacionais sob a égide do Estado (central) deveriam produzir cidadãos que internalizassem valores e práticas necessários ao desenvolvimento/modernização/industrialização da nação. O sistema

educacional a ser reformado era concebido como a instituição de educação do povo para o desenvolvimento da nação.

Ao inquirir sobre as origens do nacionalismo na América Latina, Anderson (2008) destaca a função exercida pela construção imaginária da transição do velho para um novo tempo. O texto do Manifesto, por sua vez, contrapôs à escola tradicional a escola nova como ruptura necessária desde as práticas em sala de aula, passando pela formação profissional e das elites nas universidades. O documento analisa o sistema educacional brasileiro de então para afirmar a sua inautenticidade e desorganização. À luz dessas verdades e sob a inspiração de novos ideais de educação, é que se planejou, no Brasil, o movimento de reconstrução educacional, do povo para a nação:

Mas, com essa campanha, de que tivemos a iniciativa e assumimos a responsabilidade, e com a qual se incutira, por todas as formas, no magistério, *o espírito novo*, o gosto da crítica e do debate e a consciência da necessidade de um aperfeiçoamento constante, [...] a grande reforma, em que palpitará, com o ritmo acelerado dos *organismos novos*, o músculo central da estrutura política e social da nação. [...] se assegurará melhor esse equilíbrio é no *novo sistema de educação*, que, longe de se propor a fins particulares de determinados grupos sociais, às tendências ou preocupações de classes, os subordina aos fins fundamentais e gerais que assinala a natureza nas suas funções biológicas. [...] A aplicação desses princípios importa, como se vê, numa radical transformação da educação pública em todos os seus graus, tanto à luz *do novo conceito* de educação, como à vista das necessidades nacionais. (Manifesto..., 2006, p. 189-190, grifo nosso)

Ao tratar da organização da educação brasileira, o compromisso entre liberais e autoritários sobre a ação do Estado, acordado no texto do Manifesto, melhor se revela: “a organização da educação brasileira é unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional” (Manifesto..., 2006, p. 195). Princípios e bases estabelecidos pelo Estado, ou seja, a serem construídos pelo movimento social dos educadores/cientistas, são legitimados pelo pressuposto imaginário de unidade/identidade do novo ânimo, consciência e espírito nacional, como também dos novos métodos educacionais. Desse modo, o Manifesto reafirma o processo simbólico de construção da cultura brasileira no singular (Bosi, 1992), como unidade de manifestação da nação capaz de romper com o que era considerado arcaico.

É valendo-se desses princípios que o documento de 1932 projetava a necessidade de diretrizes e bases unitárias orientadoras do sistema nacional de educação como exigência de uma nova ordem social que se impunha, porém sem rupturas com a anterior. Para os signatários do Manifesto, um plano de reconstrução integral para o sistema educacional, comum a todos os entes federados pela mediação político-normativa da União, contribuiria para forjar uma nova nação.

## A HIBRIDIZAÇÃO DOS MODOS DE REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL NO BRASIL

O período aproximado de trinta anos entre a década de 1950 e final da década de 1970 produziu profundas mudanças sociais no Brasil. Com um intervalo democrático de 1946 a 1964, seguido por um período ditatorial, que vai sucumbir somente após vinte anos, produziu-se no país intensos processos de migração e desencaixe social (Domingues, 2009) que conferiram às novas parcelas da população a disseminação de valores relativos à construção da igualdade, enquanto sujeitos portadores de direitos civis, políticos e sociais. De acordo com esse autor, o esgotamento do modelo de política econômica centrado no protecionismo nacional desenvolvimentista no fim da década de 1970 pôs em xeque o papel do Estado como agente responsável por atribuir aos indivíduos e coletividades seu lugar na vida social. Ao fim desse período, o país defronta-se com mais da metade de sua população vivendo em centros urbanos, em que um “demos” mais passivo e subordinado foi substituído por indivíduos mais livres (desencaixados) e portadores de formas diversas de organização, o povo que constituiu a nação se movimentou.

[Ao final do período] a emergência de uma cidadania que não podia mais ser reprimida afirmou-se mediante a mobilização política e, em consequência, este sistema de direitos imperfeito e limitado ganhou espaço no imaginário e teve alguns avanços concretos e importantes em termos de institucionalização. (Domingues, 2009, p. 36)

Domingues (2009) caracterizou o intervalo entre as décadas de 1940 e 1980 como de modernização estatalmente orientada, no qual a nacionalidade e a cidadania constituíram as principais instituições. Porém, no Brasil, como em toda a América Latina, essas se fizeram com barreiras impostas por relações sociais fortemente hierárquicas e desiguais. Para tanto, a ampliação da presença do Estado na vida social brasileira, nesse período, significou a expansão controlada do sistema educacional, como meio de incorporar o povo à nação/Estado, conferindo percursos educacionais diferenciados e desiguais. O planejamento de um sistema nacional de educação, formulado com base em conhecimentos e métodos vistos como “científicos” e elaborado centralmente por educadores e/ou tecnocratas, consistiu no fundamento de uma reforma da educação do povo para uma nova nação.

Dir-se-ia que, se no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, *grosso modo*, como um instrumento de introdução da racionalidade científica na educação sob a égide da concepção escolanovista. (Saviani, 1999, p. 128)

No Brasil, elementos desse quadro cognitivo (racionalidade científica) já estavam presentes no Manifesto dos Pioneiros, que propugnava pela ação estatal promotora de um sistema educacional capaz de forjar um povo adequado ao desenvolvimento nacional:

[...] a educação que, no final de contas, se resume logicamente numa reforma social, não pode, ao menos em grande proporção, realizar-se senão pela ação extensa e intensiva da escola sobre o indivíduo e deste sobre si mesmo nem produzir-se, do ponto de vista das influências exteriores, senão por uma evolução contínua, favorecida e estimulada por todas as forças organizadas de cultura e de educação. As surpresas e os golpes de teatro são *impotentes para modificarem o estado psicológico e moral de um povo*. [...] O dever mais alto, mais penoso e mais grave é, de certo, o da educação que, *dando ao povo a consciência de si mesmo e de seus destinos e a força para afirmar-se e realizá-los*, entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional, na sua comunhão íntima com a consciência humana. (Manifesto..., 2006, p. 190, grifo nosso)

O período ditatorial reproduziu entre os atores que planejavam o sistema educacional brasileiro o quadro cognitivo no qual, mediante a regulamentação efetuada por aqueles considerados portadores de notório saber, pretendia-se fazer reformas educacionais e planejar a chamada, à época, estrutura e funcionamento do sistema educacional formador do povo adequado à nação. Porém, nesse período, desarticulados das lutas e dos movimentos sociais então reprimidos, tecnocratas (Ianni, 1971) planejaram reformas/planos do sistema educacional para a nação. Esta era concebida como um território desprovido de sujeitos sociais necessários ao desenvolvimento social e econômico pretendido pelos grupos golpistas.

Na área educacional, foi editado em 1972, pela *Latin American Studies Center* da Universidade Estadual de Michigan, o trabalho *Toward a theory of educational planning: the Brazilian case* (Mendes, 1972). Nessa obra, Mendes expõe os desdobramentos do princípio de planejamento exposto no Manifesto de 1932 e os fundamentos sócio-filosóficos que deveriam embasar as novas propostas de planejamento da educação no período ditatorial. Mediante um levantamento rigoroso do significado das principais mudanças ocorridas na política e na administração da educação no país com o Golpe de 1964, Mendes (2000) põe a nu as lutas travadas entre aqueles que, por considerarem-se legitimados pelos conhecimentos dos quais seriam depositários, planejavam o sistema educacional para o povo. Para os fins deste estudo, importa destacar na obra citada dois aspectos: o reconhecimento da estratégia adotada no período ditatorial pelos educadores, quando se viram desalojados do planejamento pelos tecnocratas e “transformaram a lei em sua cidadela” (Mendes, 2000, p. 43) e a obliteração no período, da dimensão e dos significados possíveis atribuídos ao termo nacional na constituição de um sistema educacional federativo. Mendes (2000, p. 191) conclui:

O que cabe ao governo federal é dar certa forma ao sistema que, efetivamente, se corporifica nos estados e em instituições autônomas. Essa forma se confunde com o caráter nacional da política educacional e com o projeto que a dinamiza. Poderíamos dizer que o que tem de específico no sistema federal de educação é a conversão de federal em nacional. Essa forma nacional tem também o seu conteúdo que, no entanto, se exprime, sobretudo, como diretrizes e normas.

A ênfase posta no período ditatorial ao planejamento normativo e estratégico (Vieira e Albuquerque, 2001), quando a própria vida associativa achava-se subordinada ao Estado, fez-se coetaneamente à manutenção da forma clientelista de exercer políticas das oligarquias municipais/estaduais. No Brasil, se o chamado planejamento estratégico e normativo do sistema educacional promoveu ações que impulsionaram a emergência do modo de regulação burocrático-profissional (Maroy, 2011), essas ações articularam-se com a permanência de práticas de cunho clientelista. Nesse sistema educacional, a prescrição normativa de âmbito federal estabelecia as bases necessárias para a formação de novas elites e, simultaneamente, definia diretrizes a serem observadas pelos demais atores presentes no sistema educacional. Entretanto, lógicas de ação fundamentadas “no favor” conviviam com a proliferação de prescrições normativas sobre a administração da educação básica e impulsionavam aspectos formais de gestão educacional como mecanismos de distribuição e controle de posições sociais.

## PERMANÊNCIAS E NOVAS QUESTÕES À NAÇÃO: VOZES DA SOCIEDADE BRASILEIRA

A transição da ditadura para a democracia, efetuada sem rupturas com os grupos sociais que apoiaram o regime anterior, introduziu o tema da participação da sociedade civil. Esta foi entendida nesse período como um espaço de luta e conflito conduzido por atores coletivos, que pretendiam converter carências em direitos e institucionalizar novas formas de ação do Estado diante dessas carências. Nos termos postos por Schiochet (2005), a sociedade torna-se o espaço da política. A nosso ver, o uso impreciso do termo vai substituir em muitas análises políticas a imagem de um povo, unidade da nação, passivo e submetido às elites e oligarquias, pela ideia de um povo organizado, trabalhador, que luta por direitos e interesses comuns. A confrontação pública desses atores com o aparato estatal consistia na expressão empírica desse imaginário, pois a nação passava por processos de mobilização e conflitos.

Em fevereiro de 1998, duas propostas para o PNE 2001-2010 chegaram ao Congresso Nacional. A primeira, consubstanciada no documento conhecido como o PNE da Sociedade Brasileira — projeto de lei n. 4.155/1998 (Brasil, 1998a) —, reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal mediante a ampliação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e a democratização da gestão educacional como eixo do esforço para universalizar a educação básica (Valente e Romano, 2002). Um segundo projeto de lei, denominado pelos seus opositores como “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional” — projeto de lei n. 4.173/1998 (Brasil, 1998b), foi elaborado no mesmo ano sob a égide do Ministério da Educação (MEC). Apesar de essas duas propostas serem consideradas formulações diametralmente opostas, a tramitação de ambas no Congresso Nacional foi reveladora dos efeitos produzidos pela democratização do país.

Os dois planos expressavam formações político-discursivas diferenciadas para a produção de mudanças no sistema educacional do país e eram fruto da reorganização dos partidos políticos, dos movimentos sociais e entidades de classes, anterior-

mente excluídos dos processos de planejamento (Souza e Duarte, 2014). O ato de planejar, ao longo da década de 1990, passou a diferenciar concepções e demandas provenientes de múltiplos atores presentes no sistema educacional constituindo-se como meio de expressão da diversidade e da desigualdade dos povos na nação. Para a clareza dos objetivos de mudanças no sistema nacional, seria necessário ampliar as vozes sobre as metas a serem atingidas pela nação. Sem incorporar essas novas diretrizes, os planos nacionais de educação seriam vistos como instrumentos autoritários e sem legitimidade: planejar o sistema educacional requeria, agora, dar voz à nação e não mais como denominado pelo senso comum: apresentar “pacotes” formulados por especialistas. Quase dez anos após a aprovação do I PNE — lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001) —, ocorreu uma mobilização nacional com o objetivo de planejar um novo sistema nacional de educação.

Nesse período ocorrem mudanças na formulação e implementação de políticas públicas. Estas, para além de programas e políticas governamentais, designam processos mais amplos: são modos de coordenação de ações de autoridades legítimas articulados com outros atores, coletivos ou individuais. Nessa direção, as políticas públicas em educação requerem outros arranjos institucionais (congressos, conferências, fóruns, conselhos), que passam a influenciar estratégias políticas específicas, preferências dos atores e resultados pretendidos. Desse modo, os processos de formulação e implementação de políticas públicas em educação, para além do Estado em ação (Höfling, 2001), expressam lógicas e processos de articulação e coordenação das ações.

Em 2009, a promulgação da emenda constitucional n. 59 (Brasil, 2009) estabeleceu, entre outras disposições, a duração decenal do PNE, a ser futuramente aprovado no Congresso Nacional, e deu nova redação aos objetivos anteriormente previstos para o planejamento educacional. A nova redação normativa compele ao PNE as funções de articular o sistema nacional de educação e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de sua implementação, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (Brasil, 2009).

As alterações que introduziram a ampliação da faixa etária de frequência obrigatória e o planejamento articulado do sistema nacional de educação decorreram da influência exercida pelo MEC sobre a base do governo nas casas legislativas. Na redação aprovada a partir de 2009 para o dispositivo constitucional (art. 214, Brasil, 1988), a existência de um sistema nacional de educação passou a ser considerada *ex ante*, e o desafio político-administrativo de planejamento encontrar-se-ia no cumprimento dos objetivos gerais previstos no texto constitucional. A redação dada ao texto constitucional em 2009 pressupõe o planejamento normativo como o meio de articulação do sistema nacional de educação e prescreve sua formatação. O plano deverá conter diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

O plano de reconstrução integral, comum a todos os entes federados e preconizado em 1932, foi desenhado no texto constitucional em 2009 e o planejamento normativo seria o meio pelo qual se configuraria um sistema nacional de educação em regime de colaboração. Porém a formulação do II PNE — lei n. 13.005/2014

(Brasil, 2014) — foi precedida de “conferências” realizadas por todo o país, sob a coordenação do MEC, como um meio de expressão de atores sociais diversos. A abrangência territorial dos processos de vocalização conferia o caráter nacional às conferências. A I CONAE (Brasil, 2010b) é nacional por permitir a vocalização em todo o território dos múltiplos atores que compõem a nação, enquanto os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) anteriores expressariam as vozes da sociedade civil (de quem não estava no governo ainda).

Em 20 de dezembro de 2010, sete meses após a realização da I CONAE e seis meses após a divulgação de seu documento final (Brasil, 2010a), que apresentou as diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação aprovadas na conferência, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional mensagem<sup>2</sup> contendo o texto do projeto de lei para aprovação do PNE (Brasil, 2010d).

O conteúdo e a tramitação do projeto de lei n. 8.035/2010 (Brasil, 2010d) nas duas casas legislativas expressam, entre outras mudanças, os novos significados atribuídos ao termo sistema nacional de educação. No texto encaminhado pelo Poder Executivo, o termo sistema nacional é reiterado por apenas duas vezes e reporta as sistemáticas de avaliação da educação superior e de formação de professores para a educação básica. Ou seja, o conteúdo da proposição legislativa de planejamento do sistema nacional de educação compelia a União a dar continuidade à estratégia de aferição da qualidade da educação superior mediante os procedimentos estabelecidos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)<sup>3</sup> e de consolidação de um Sistema Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica. Sistemas nacionais no planejamento normativo reportam a sistemáticas uniformes para aferição de resultados e de formação de subjetividades coletivas mediante uma profissionalização padronizada por todo o território.

O planejamento do sistema educacional na atualidade, quase oitenta anos após o Manifesto, confronta-se com a explosão das diferenças, com a permanência das desigualdades e com a desconstrução do imaginário de um tratamento uniforme para a nação. Novos modos de coordenação e articulação de seus atores emergem com bases em lógicas de ação que valorizam resultados. Dissemina-se como valor a ideia de que educação escolar de qualidade acha-se expressa pela aferição dos resultados comuns das aprendizagens medidas por testes (inter)nacionais padronizados. Políticas e programas, os mais diversos, atribuem maior autonomia procedimental aos atores situados mediante a contratualização/pactuação de resultados.

## A CONAE E OS MECANISMOS DE REGULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

No regimento interno que orientou a organização da CONAE (Brasil, 2010b), as políticas de financiamento, avaliação e formação profissional foram consideradas um dos meios para a articulação e integração do sistema nacional educacional:

2 Mensagem n. 701, de 15 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010e).

3 Instituído pela lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004 (Brasil, 2004).

A Conferência Nacional de Educação tem por objetivos: [...] integrar todos os níveis, etapas e modalidades da educação numa abordagem sistêmica, com vistas a edificar o Sistema Nacional Articulado de Educação, especialmente no tocante ao planejamento e gestão, *avaliação, financiamento, formação inicial e continuada* dos trabalhadores em educação, além da garantia das condições de oferta de ensino com qualidade social. (Brasil, 2010b, art. 2º, inc. IV, grifo nosso)

Para o planejamento e a gestão do sistema nacional articulado de educação, políticas de avaliação, financiamento, formação inicial e continuada consistiam meios de integração e edificação sistêmicos. O argumento orientador das proposições em torno do planejamento do financiamento como articulador do sistema nacional seria:

Uma das evidências do menosprezo à educação nacional pode ser encontrada na estrutura de financiamento que permeou toda a sua história: o financiamento da educação nunca foi efetivamente concebido a partir das necessidades reais de crianças, adolescentes, jovens e adultos. Ao contrário, sempre foi estabelecido um *quantum* possível de recursos e, a partir dele, identificavam-se quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais seriam priorizados. Tal situação não favoreceu o sentido de Sistema Nacional. (Brasil, 2010a, p. 20)

O diagnóstico formulado em 1932 é reiterado em 2010: “o Brasil ainda não efetivou seu sistema nacional de educação” (Brasil, 2010a, p. 20). E a solução em construção propugna pela regulamentação do regime de colaboração de modo possa prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente por meio da “construção de uma política de financiamento, ancorada na perspectiva do [Custo Aluno Qualidade] CAQ” (Brasil, 2010a, p. 23).

A recente aprovação da lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014), contendo o PNE 2014-2024, apresenta dispositivos normativos que instituem mecanismos de regulação por desempenho do sistema nacional, com abrangência e funcionamento territorial uniforme. A lei instituiu os seguintes mecanismos de planejamento:

- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União (art. 11);
- Padrão nacional de qualidade (Estratégia 1.1, para a universalização da Educação Infantil);
- Exame Nacional do Ensino Médio, como critério de acesso à educação superior (Estratégia 3.3, para universalizar atendimento no Ensino Médio);
- Aprofundar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Estratégia 13.1, para elevar a qualidade da Educação Superior);
- Associar a prestação de assistência técnica e financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos e nas condições estabelecidas conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional (Estratégia 7.3, para atingir valores médios de desempenho educacional);

- Ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes — ENADE, de modo a que mais estudantes, de mais áreas, sejam avaliados no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação (Estratégia 13.2, para elevar a qualidade da Educação Superior). (Brasil, 2014)

A avaliação de resultados, para os dois níveis da educação brasileira, constituiu o mecanismo articulador do sentido atribuído ao termo nacional na lei aprovada em 2014, ou seja, o objetivo de atingir resultados uniformes, pactuados ou não, unificaria o sistema nacional de educação. Por sua vez, a sinalização posta no texto constitucional de 2009, de construção de um sistema nacional de educação em regime de colaboração, recebeu tradução própria na lei de criação do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014). Essa lei sinalizou as diversas áreas de intervenção específica da União na prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados.

- Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos:
  - para a rede escolar pública de educação infantil (Estratégia 1.2, para universalizar o atendimento na educação infantil);
  - para as escolas do campo (Estratégia 2.5, para universalizar o ensino fundamental);
  - para as escolas públicas [em geral] (Estratégia 7.10, para atingir valores médios de desempenho educacional);
  - para as escolas públicas que atuam na Educação de Jovens e Adultos (Estratégia 10.4, para integração da EJA com a educação profissional).
- Programa nacional de aquisição de veículos:
  - para transporte do campo (Estratégia 2.4, para universalizar o ensino fundamental).
- Programa nacional de diversificação curricular do ensino médio (Estratégia 3.1, para universalizar o atendimento no Ensino Médio).
- Programa nacional de acessibilidade nas escolas públicas (Estratégia 4.4, para universalizar o atendimento a estudantes com deficiências).
- Programa nacional de ampliação da jornada escolar (Estratégia 6.1, para oferecer educação em tempo integral).
- Programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas (Estratégia 6.2, para oferecer educação em tempo integral).
- Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas (Estratégia 7.10, para atingir valores médios de desempenho educacional).
- Programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação (Estratégia 7.13, para atingir valores médios de desempenho educacional).
- Programa nacional de atendimento oftalmológico (Estratégia 9.5, para elevar a taxa de alfabetização da população).
- Programa nacional de educação de jovens e adultos (10.1, para integração da EJA com a educação profissional).
- Programa nacional de assistência ao estudante (Estratégia 10.7, para integração da EJA com a educação profissional).

- Programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional (Brasil, 2014).

Programas governamentais diversos foram alçados a políticas de Estado e passam a fundamentar o regime de colaboração previsto para o sistema nacional federativo. Esses programas podem ser caracterizados como: distributivos mediante assistência técnica e financeira da União aos demais entes federados ou de assistência ao estudante. Mesmo programas de diversificação curricular, de ampliação da jornada escolar, ou de educação de jovens e adultos, entre outros, contêm a transferência de recursos materiais ou financeiros aos demais entes federados ou a entidades privadas. Nesse sentido, o termo nacional é resignificado em duas direções: como sendo o conjunto de atores que contribui para a educação escolar e como a expressão da atuação da União por todo o território. O planejamento do sistema nacional de educação passa a conter ações específicas da União de distribuição de recursos, como meio de abordagem sistêmica da educação escolar pelo território nacional.

## SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DA FORMAÇÃO DO POVO A MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO

Artigo publicado por Cury (2008), no contexto de preparação da I CONAE 2010 — com repercussão entre educadores e pesquisadores brasileiros —, também reiterou tema posto no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova ao indagar as razões pelas quais o país jamais logrou êxito em instituir um sistema nacional de educação, tal como outros países o fizeram. Nesse artigo encontram-se duas respostas a essa indagação, orientadoras de um novo quadro cognitivo para as proposições de planejamento do sistema nacional de educação. Inicialmente, Cury (2008) expõe que as extremas desigualdades socioeconômicas impactaram a organização e o funcionamento do sistema educacional no país. Em um segundo momento, ao analisar o pacto federativo, demonstra pela via da regulamentação jurídico-política como se construiu uma duplicidade do/no sistema educacional brasileiro, sem a constituição de um sistema nacional.

Cury (2008) fundamenta a permanência do diagnóstico exposto desde o Manifesto na persistência de movimentos contraditórios construtores do Estado-nação: o divórcio entre os entes federados e a estrutura capitalista de classes sociais.

[...] o conceito de sistema único de educação ou mesmo o de sistema unificado de educação tem como desafio maior o horizonte da igualdade, cujo motor maior não se radica na escola, mas no próprio sistema social. [...] Um sistema nacional de educação teria de alavancar o papel da União com uma maior presença no âmbito da educação básica e no âmbito das redes privadas dos sistemas de ensino. (Cury, 2008, p. 1.189 e 1.199)

Nesse artigo de referência para os debates que se travaram na CONAE 2010, Cury (2008) aporta ao termo sistema nacional a ideia da organização unificada que abrange a totalidade do território: trata-se da importância de um sistema territorialmente único/unificado como contraponto às desigualdades persistentes.

Sua posição, nesse sentido, não é inteiramente coesa com os termos postos no Manifesto, pois esse afirmava:

Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada [...]. (Manifesto..., 2006, p. 195)

Porém, a importância da posição reiterada por Cury (2008) encontra-se na efetivação dos princípios orientadores da matriz francesa de constituição dos sistemas educacionais como sistema único/uniforme para todo o povo do território nacional. Porém, ao concluir sua análise, Cury (2008) indaga sobre os fundamentos do que seria um federalismo autêntico, promotor de um regime de colaboração entre os entes federados, e sugere que a afirmação de um sistema nacional de educação com qualidade teria como pilar uma política de financiamento sob a coordenação da União e capaz de propiciar a melhoria dos resultados em relação à aprendizagem e à socialização de valores. A conclusão do educador brasileiro é sugestiva de um projeto de sistema educacional federativo que desloca o termo nacional/unitário, como processo de construção mediante procedimentos homogêneos de educação do povo, para um segundo plano. Embora sua indagação remeta às possibilidades de um sistema nacional de educação capaz de propiciar melhores resultados à aprendizagem e à socialização dos valores, temas estes que envolvem base comum nacional e procedimentos uniformes de ensino, o que articularia e unificaria o sistema nacional de educação oitenta anos depois do Manifesto, seria um sistema federal de financiamento da educação escolar.

As proposições subjacentes ao documento final da CONAE (Brasil, 2010a) e a lei do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014) expressam mudanças em curso nos modos de regulação dos sistemas educacionais, nesse novo ciclo político de eleições regulares, no qual se vocalizam alguns dos interesses e valores do povo/atores coletivos, que hoje compõem a nação. Como reiterado no documento final da CONAE, elaborado sob a coordenação do MEC:

O resultado desse estimulante processo de mobilização e debate sobre a educação brasileira está consolidado neste Documento Final [...]. O Documento Final resultou de um rico processo de construção coletiva, desencadeado pela decisão política de submeter ao debate social as ideias e proposições em torno da construção do Sistema Nacional de Educação. (Brasil, 2010a, p. 7)

Porém, nesse mesmo contexto, Cury (2008) alerta para a importância do parâmetro de igualdade posto pelos resultados de aprendizagem e socialização de valores comuns. O planejamento integral, com suporte em princípios comuns e procedimentos fundamentados nas ciências, como exposto no Manifesto, é nesse novo período confrontado com a participação de múltiplos atores, de seus interesses, valores e proposições. Nesse contexto, seria menos pertinente tratar a realidade por intermédio de normas minuciosas que pela definição dos indivíduos, grupos e organizações, como capazes de

ter iniciativa e adaptação para responder por uma parte da carga de gestão dos conflitos e tensões presentes no sistema educacional (Duarte, 2012). O ato de planejar desloca seus fundamentos do conhecimento para a capacidade de vocalização dos atores que compõem o povo da nação. O texto de Cury (2008) indica, porém, como pilar de um federalismo autêntico (termo equivalente em sua obra ao regime de colaboração entre os entes federados) um sistema nacional de financiamento. Se a formatação do plano deve conter elementos para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, seu eixo estruturante envolveria uma política nacional de financiamento capaz de articular os entes federados em torno de resultados de aprendizagem e socialização dos conhecimentos. O significado atribuído a sistema nacional articulado adquire nesses documentos analisados a construção de mecanismos nacionais de financiamento, formação profissional dos docentes e avaliação da educação básica.

Podemos concluir que, desde o Manifesto de 1932 ao documento de referência da CONAE (Brasil, 2010c), os termos sistemas educacionais públicos, nacionais e estaduais foram operados cognitivamente como termos intercambiáveis. Subjaz a esse quadro um amalgamento das apropriações efetuadas em diferentes momentos históricos e o obscurecimento de como essas diferenças expressavam a emergência de diferentes modos de regulação dos sistemas educacionais.

As diferentes proposições, presentes na atualidade no Brasil, em defesa de um sistema nacional único/unificado de educação, têm como referência a experiência francesa, na qual a negação das particularidades locais/regionais/étnicas produziu e disseminou um modo de regulação das políticas educacionais de matriz burocrático-profissional. No entanto, nosso sistema educacional se faz e fez sem rupturas simbólicas ou sociais com contextos políticos anteriores. As formas mais mitigadas de transformações das sociedades capitalistas promoveram concepções em torno do crescimento de um sistema educacional voltado para a formação/educação do povo para a nação. Sob esse referente cognitivo, este artigo expõe a emergência de lógicas diversas de coordenação das ações mediante mecanismos de regulação por desempenho e/ou políticas distributivas, em que decisões tomadas pelos governos desconsideraram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais que universais. Mais especificamente, indaga se no Brasil, sob a égide discursiva do planejamento participativo, não se procura legitimar tipos específicos de mecanismos institucionais de controle e coordenação das ações entre atores diversos e desiguais.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Cia da Letras, 2008.
- ARENDT, H. A crise na educação. In: \_\_\_\_\_. *Entre o passado e o futuro*. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992. p. 221-247.
- BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Difel, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Senado Federal, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art4)>. Acesso em: 10 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *CONAE* — Documento final. Brasília, DF: MEC; CONAE, I Conferência Nacional de Educação. 2010a. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *CONAE* — Regimento Interno da Conferência Nacional de Educação — CONAE, definido pela comissão organizadora, conforme o que dispõe a portaria n. 10/2008, do Ministério da Educação. Brasília, DF: MEC; CONAE, 2010b. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/regimento-interno\\_revisadoportugus\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/regimento-interno_revisadoportugus_sl.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *CONAE* — Documento Referência. Brasília, DF: MEC; CONAE, 2010c. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/doc\\_base\\_conae\\_revisado2\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/doc_base_conae_revisado2_sl.pdf)> Acesso em: abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei n. 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010d. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=831426&filename=MSC+701/2010+%3D%3E+PL+8035/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831426&filename=MSC+701/2010+%3D%3E+PL+8035/2010)> Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Mensagem n. 701/2010, do Poder Executivo, que: “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’”. Brasília, DF: 2010e. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=831426&filename=MSC+701/2010+%3D%3E+PL+8035/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831426&filename=MSC+701/2010+%3D%3E+PL+8035/2010)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei n. 4.155/1998. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: 1998a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25633>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei n. 4.173/1998. Institui o Plano Nacional de Educação [Apensado ao projeto de lei n. 4.155/1998]. Brasília, DF: 1998b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25636>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — SINAES e dá outras providências. Brasília, DF: 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2014.

CHALHOUB, S. População e sociedade. In: SCHWARCZ, L. M. (Ed.). *A construção nacional: 1830-1889*. São Paulo: Fundação Mapfre; Objetiva, p. 37-79, 2012. (História do Brasil Nação: 1808-2010, v. 2).

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas: UNICAMP, v. 29, n. 105, p. 1.187-1.209, set./dez. 2008.

DOMINGUES, J. M. *A América Latina e a modernidade contemporânea: uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

DUARTE, M. R. T. Educação e desenvolvimento: modos de regulação dos sistemas educacionais. *Perspectiva*, Florianópolis: UFSC, v. 30, n. 2, p. 683-718, maio/ago. 2012.

GOMES, Â. C. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais; IUPERJ, 1988.

HOBBSAWM, E. J. *Nações e nacionalismo desde 1790: programa, mito e realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, Campinas: CEDES, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recenseamento do Brasil de 1872. Rio de Janeiro: Editor Typ. G. Leuzinger, 1874. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=225477&view=detalhes>> Acesso em: nov. 2015.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975.

LEFORT, C. Nação e soberania. In: NOVAES, A. (Org.). *A crise do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 55-78.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932). *Revista HISTEDBR Online*, Campinas: HISTEDBR, p. 188-204, ago. 2006.

Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2013.

MARROY, C. *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF, 2006.

\_\_\_\_\_. Regulação dos sistemas educacionais. In: VAN ZANTEN, A. *Dicionário de Educação*. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 688-693.

MENDES, D. T. *Toward a theory of educational planning: the Brazilian case*. Michigan: Latin American Studies Center, Michigan State University, 1972. (Monografia).

\_\_\_\_\_. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2000.

PAGNI, P. A. *Do Manifesto de 1932 à construção de um saber pedagógico: ensaiando um diálogo entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira*. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

PETITAT, A. *Produção da escola, produção da sociedade: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

ROCHA, M. B. Mendes. *Matrizes da modernidade republicana: cultura política e pensamento educacional no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.

ROSANVALON, P. Administration, politique et société. *Réseaux*, [S.l.: s.n.], v. 8, n. 40, p. 49-70, 1990.

\_\_\_\_\_. *La société des égaux*. Paris: Édition du Seuil, 2011.

SADLER, M. Sir Michael Sadler's "Study of Foreign Systems of Education". In: BEREDAY, G. Z. F. *Comparative Education Review*, Published by: The University of Chicago Press, v. 7, n. 3, p. 307-314, fev. 1964. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1187111>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SANTOS, W. G. *As razões da desordem*. 3. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas: UNICAMP, v. 20, n. 69, p. 119-136, 1999.

SCHIOCHET, V. *Sociedade civil: o social pensado politicamente*. Blumenau: Edifurb, 2005.

SCHRIEWER, J. (Ed.). *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares, 2002.

SOUZA, D. B.; DUARTE, M. R. T. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. *Revista Educação Online*, Rio de Janeiro: PUC, n. 15, p. 174-194, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/ojs/index.php/Eduonline/article/view/40/pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

TEIXEIRA, A. A propósito da "Escola Única". *Revista do Ensino*, Salvador: Biblioteca Virtual Anísio Teixeira, v. 1, n. 3, s.p., 1924. Disponível em: <<http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/proesc.htm>>. Acesso em: set. 2013.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? *Educação & Sociedade*, Campinas: UNICAMP, v. 23, n. 80, p. 96-107, set./2002.

VIDAL, D. G. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. *Educação e Pesquisa*, São Paulo: USP, v. 39, n. 3, p. 577-88, 2013.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. *Política e planejamento educacional*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

## SOBRE AS AUTORAS

MARISA RIBEIRO TEIXEIRA DUARTE é doutora em educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

*E-mail:* mmduarte@ufmg.br

MARIA ROSIMARY SOARES DOS SANTOS é doutora em educação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

*E-mail:* m.rosimary@gmail.com

*Recebido em 12 de janeiro de 2015*  
*Aprovado em 15 de fevereiro de 2016*