

## Planos, diretrizes e bases da educação nacional

*José Mário Pires Azanha*

### 1. A idéia de planos de educação e a necessidade de serem fixados em lei.

Sem maior preocupação de precisão histórica, pode-se dizer que a idéia de plano nacional de educação está presente nas discussões dos educadores brasileiros desde o lançamento de “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, em 1932. Nesse documento, fortemente influenciado pelos trabalhos precedentes nas Conferências da Associação Brasileira de Educação, a idéia de um plano nacional foi apresentada como uma exigência social, política e científica. Sobre o assunto, dizia Fernando de Azevedo:

“todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um systema de organização escolar, à altura das necessidades do paiz. Tudo fragmentário e desarticulado. (...) a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quasi todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins da educação (aspecto philosophico e social) e da aplicação (aspecto tecnico) dos methodos scientificos aos problemas da educação.”<sup>1</sup>

Desde que essas palavras foram escritas, houve uma sucessão de iniciativas governamentais como tentativas de formulação de um plano nacional de educação. A primeira delas foi um longo ante-projeto de lei elaborado, em 1937, pelo Conselho Nacional de Educação. De todo o período subsequente merece destaque o Plano Nacional de Educação, de 1962, que foi, de fato, o primeiro, porque o de 1937 não ultrapassou a fase de ante-projeto. Com esse plano de 1962, suas revisões e os planos posteriores, houve cerca de dez planos nacionais, excluindo-se o Plano Decenal de Educação para Todos, de 1994, que não se propôs como tal.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Azevedo, F. - “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 65(150); 407-25, maio/ago, 1984

<sup>2</sup> O Plano Decenal de Educação para Todos, de 1994, talvez para evitar a obrigatoriedade da instituição por lei, afirmou explicitamente que “o Plano Decenal (...) não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidades de ensino”.

Também, diferentemente daqueles que o antecederam, não foi apenas um mero esquema distributivo de recursos. Ele é uma tomada de posição em face dos principais problemas do ensino fundamental e uma tentativa bastante ampla de arrolamento das linhas de ação recomendáveis para solução daqueles

Não há aqui o propósito de analisar especificamente nenhum dos planos que se sucederam mas, apenas, o de registrar que, na sucessão dessas iniciativas governamentais, foram se sedimentando algumas idéias que, afinal, incorporaram-se à Constituição Federal de 1988 e, em São Paulo, à Constituição de 1989. Talvez, a principal dessas idéias seja a seguinte:

- a solução dos problemas educacionais brasileiros tem como requisito essencial a elaboração e a execução de um plano de educação que articule as ações educacionais de todos os níveis.

Essa idéia, como tivemos oportunidade de mostrar numa outra oportunidade <sup>3</sup>, fundamenta-se em um pressuposto altamente discutível que consiste na convicção de que a feitura de planos de educação representa a introdução da racionalidade no trato dos assuntos educacionais. Ora, é óbvio que é necessário que a ação governamental nessa área, como em outras, precisa levar em conta informações sistemáticas referentes aos fatores relevantes presentes na situação. Além disso, a ação governamental não pode ser errática nem ser alterada por injunções espúrias e circunstanciais. Ora, tudo isso é acaciano, e perfeitamente aceitável, porque se trata apenas de sensatez e de responsabilidade político-administrativa.

Outra coisa, porém, é imaginar que haja uma “ciência do planejamento” cujos especialistas sejam detentores de um saber que nos indicará o que e como fazer, de tal sorte que a sua aplicação trará garantias de êxito à atuação governamental, dentro de certos limites de segurança. Há, nessa crença, de um lado um ingrediente de ingenuidade e, de outro, a arrogância típica do cientificismo que, desde o século passado, despertou esperanças infundadas na transformação social a partir da ciência.

No entanto, a “ciência do planejamento” é, em grande parte, uma ficção, principalmente quando imagina que pode formular métodos gerais de planejamento aplicáveis à variedade quase imprevisível de situações sociais concretas,

---

problemas. Nesse sentido, ele representa uma novidade conceitual em matéria de planos nacionais de educação brasileiros.

<sup>3</sup> Trata-se da palestra proferida na Escola de Governo, São Paulo, em 1992, reproduzida em Cadernos de Pesquisa, maio 93, nº 85, Fundação Carlos Chagas, com o título “Política e Planos de Educação no Brasil”.

independentemente da perspicácia necessária para ponderar os componentes políticos, históricos, culturais, econômicos e outros, presentes em cada caso.

Nada do que foi dito teria maior importância se não fosse o fato de que a crença no planejamento como o caminho da racionalidade, inclui também, em decorrência, a convicção de que para o êxito do planejamento é preciso assegurar a sua continuidade. E, para isso, nada mais adequado do que conferir a planos de educação a força de lei que estabeleça prazo mínimo de execução. Já na 5ª Conferência da ABE, falava-se em seis anos, alterado para dez no Plano Nacional de 1937 e atenuado para “plurianual” na Constituição de 1988. Mesmo admitindo que a elaboração de planos seja indispensável para assegurar a racionalidade da ação governamental em educação, convém aqui fazer dois reparos. O primeiro está no fato de que ao conferir a um plano de educação o estatuto de lei, corre-se o risco de dar-lhe rigidez em vez de estabilidade e continuidade que se quer. Ante a eventual necessidade de reformulações que a execução indique como indispensáveis pode-se esbarrar nos ritmos próprios e até certo ponto imprevisíveis dos procedimentos legislativos. Ora, nessas condições, um plano fixado por lei pode ressentir-se da flexibilidade que é característica de uma ação que se pretenda racionalizada. Assim, o que foi estabelecido para assegurar continuidade à execução do plano pode, na prática, constituir-se em eliminação da possibilidade de alterações indicadas pela própria racionalidade reivindicada pelos defensores do planejamento governamental.

O outro reparo prende-se ao fato de que numa situação política democrática seria insuportável que no eventual rodízio dos quadros governamentais - resultado natural de disputas eleitorais e de composições políticas - um agrupamento político ascendente encontrasse embaraços legais a sua atuação em uma área social da importância da educação pública. Aliás, até no âmbito de um mesmo período governamental é claramente possível que a alteração de quadros político-administrativos seja uma decorrência do jogo democrático com reflexos inevitáveis nas políticas públicas em desenvolvimento.

As considerações precedentes parecem sugerir um impasse: a própria idéia de plano de educação seria incompatível com seu estabelecimento por meio de leis. Mas, na verdade, esse impasse só seria real se nos ativermos a concepções estreitas, tanto de plano de educação como também de lei, isto é, se em ambos os casos houver a predominância imobilizante dos pormenores.

Contudo, pode-se conceber o plano como um desdobramento, no nível das ações, de um conjunto de princípios e metas prioritárias, que constituiriam a política de educação adotada como integradora da atuação governamental. Nesses termos, o próprio plano, embora estabelecido por lei, seria apenas uma ampla especificação das múltiplas e possíveis ações recomendáveis nos diversos níveis do sistema escolar.<sup>4</sup>

O quadro, ainda mais amplo, que dará as coordenadas de políticas de educação e planos correspondentes deve ser mais uma lei de diretrizes e bases, despojada de excessos regulamentadores.

Numa tal perspectiva, talvez seja possível conciliar os propósitos racionalizadores dos planos com as opções administrativas decorrentes das alternâncias no poder, inerentes à vida democrática.

## 2. Os limites de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional

Em grande parte, a educação brasileira contemporânea institucionalizou-se nos quadros legais definidos pelas Leis nº 4.024/61, nº 5.540/68 e nº 5.692/71. Outros textos legais posteriores sempre podem ser compreendidos como modificações dessas leis básicas. Mesmo sem sugerir que a legislação vigente teve efeitos determinantes na constituição do complexo e problemático panorama atual da educação brasileira, é forçoso admitir que essa legislação criou condições favoráveis ou desfavoráveis para as múltiplas possibilidades históricas de desenvolvimento dos sistemas escolares brasileiros. Por exemplo, a maior ou menor centralização desses sistemas, a sua organização pedagógica, a maior ou menor presença dos municípios e da iniciativa particular nos diversos graus de ensino são, em grande parte, fruto de favorecimentos ou de impedimentos postos pelo quadro legal vigente.

---

<sup>4</sup> O Plano Decenal de Educação para Todos aproxima-se bastante dessa idéia, mas há alguns exemplos notáveis de documentos que são paradigmáticos quanto à sobriedade e à fecundidade em matéria de conceito de plano governamental de educação: Uma Nação em Perigo - Relatório Gardner (publicado pelo INEP-MEC, Série Documental, nº 2, dez./93), trad. de José Augusto Dias e Anita Favaro Martelli); A Proposta Paideia, Martin J. Adler (publicado pela Editora Universidade de Brasília, 1984, trad. de Marília L. Couri) e o Projeto Langevin-Wallon (P.U.F., 1964).

Embora essa própria ordenação legal também expresse condições históricas mais amplas, muitas vezes, perde-se de vista a complexidade das questões educacionais e desenvolvem-se expectativas reformistas, que se esgotam em esforços para modificar a legislação do ensino. Esse reducionismo vem ocorrendo desde os debates que antecederam a aprovação da primeira lei de diretrizes e bases e persiste ainda hoje.

Contudo, na avaliação desse reducionismo não convém raciocinar com ingenuidade e imaginar que se trata de simples equívoco. Na verdade, esse reducionismo ocorre a partir de diferentes motivações embora com resultados muitas vezes similares.

Na discussão da primeira lei de diretrizes e bases, como ainda hoje, a motivação das polêmicas envolvia relevantes questões de princípios. Hoje, temos por acréscimo a motivação das corporações dos profissionais do magistério e a dos empresários de ensino, ambas preocupadas em preservar interesses. Mas, no final das contas, tanto as questões de princípio como as questões menores ligadas a interesses de grupos acabam se mesclando e o resultado final, invariavelmente, tem sido a produção de projetos e a de textos legais excessivamente regulamentadores dos assuntos educacionais, com prejuízo até mesmo de posições doutrinárias que acabam contrariadas ou contraditadas por minúcias quase regimentais. Nenhuma das leis de diretrizes e bases vigentes e nenhum dos projetos que se sucederam após 1988 conseguiram escapar desse apequenamento normativo.

No entanto, o que deve conter uma lei de diretrizes e bases da educação nacional? Esta questão, logicamente preliminar, nem sempre tem merecido a necessária atenção de educadores e legisladores. Por isso, as leis que já existiam antes de 1988 e projetos que se sucederam, após essa data, acabaram refletindo caoticamente a força relativa das diferentes tendências doutrinárias e dos diferentes grupos de interesse que se empenharam junto ao Congresso Nacional.

Almeida Jr., relator da comissão que elaborou o primeiro anteprojeto da Lei nº 4.024/61, tinha uma posição muito clara sobre o conteúdo de uma lei de diretrizes e bases. Na ocasião, ele disse:

“Quanto a expressão ‘diretrizes e bases’ convém, se quisermos esclarecer-lhe o sentido, atentar para três elementos que decorrem do texto constitucional:

- “1. O primeiro é o valor gramatical da própria expressão. ‘Diretriz’ é linha de orientação, norma de conduta. ‘Base’ é superfície de apoio, fundamento. Aquela indica a direção geral a seguir, não as minudências do caminho. Esta significa o alicerce do edifício que sobre o alicerce será construído. Assim entendidos os termos, Lei de Diretrizes e Bases conterà não só preceitos genéricos e fundamentais.
- “2. O segundo elemento, este de valor subsidiário, é o capítulo referente à Educação e Cultura, no qual o constituinte de 1946, como que se antecipando à lei ordinária, fixou, já, certo número de diretrizes e bases. (...) Encontram-se ali normas amplíssimas, fundamentos profundos, que no podem servir de paradigma e que, em todo caso, devemos incorporar na Lei de Diretrizes e Bases.
- “3. O terceiro e último elemento interpretativo está no artigo 171, o qual enunciando uma competência dos Estados relativa à educação, proíbe à Lei Diretrizes e Bases cuidar da matéria ali contida. Diz o texto:

‘Art. 171. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.’ (...)

‘O que fica claro é que a função de organizar o respectivo sistema de ensino cabe privativamente a cada Estado, e que a Lei Federal de Diretrizes e Bases, se interferir nessa matéria, violará a Constituição.’<sup>5</sup>

Essas palavras escritas há quase cinquenta anos podem ainda orientar as discussões de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. Dos três elementos a que se refere Almeida Jr., os dois primeiros são formais e continuam válidos. O primeiro refere-se ao carácter geral que a lei deve ter, sem descer a minúcias que, por mais justificáveis que sejam, sempre representarão restrições ou aos sistemas ou às próprias instituições escolares. O segundo elemento diz respeito ao fato de que as próprias Constituições, tanto a de 1946 como a de 1988, já contêm diretrizes relevantes, tanto do ponto de vista da organização dos sistemas quanto da própria ação escolar, que precisam ser incorporadas ao texto da lei regulamentadora para não permanecerem letra morta.

Finalmente, o terceiro elemento referido por Almeida Jr. é o ponto mais relevante e o mais descuidado de todas as leis e de todos os projetos. Trata-se do próprio conceito de sistema de ensino. Na Constituição de 1946 previam-se duas categorias de sistemas: o federal e estadual; na Constituição de 1988, além desses sistemas há também referência a sistemas municipais de ensino. O que se deve, contudo, entender por “sistema de ensino”?

---

<sup>5</sup> Almeida Jr., A - “Relatório Geral da Comissão” in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, INEP, vol. XIII, maio/agosto, 1949, nº 36, p. 48-49.

O Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE) fixou sobre o assunto uma posição interessante, esclarecendo que, não obstante a ambiguidade da expressão, não haveria uma utilização adequada do termo, sem que estivesse "implícita a idéia de coesão entre as partes". Essa frase faz parte da Indicação CEE nº 2/92, documento que na discussão das condições necessárias para a organização do sistema estadual de ensino, insiste na tese de que não se pode permitir que o conjunto das instituições particulares de ensino superior, existentes no Estado, vinculem-se, para fins de autorização, reconhecimento e fiscalização, ao sistema federal de ensino.

A idéia de coesão é essencial para que fique assegurado que todos os componentes de cada sistema obedeçam à mesma orientação, fixada em consonância com a lei de diretrizes e bases vigente. No entanto, todos os projetos que têm tramitado no Congresso Nacional, após 1988, e também as leis ainda vigentes mantêm as escolas superiores particulares vinculadas ao sistema federal de ensino e não aos sistemas dos Estados em que elas se localizam, como seria sensato esperar. Perpetua-se assim uma tradição de centralização em aberto conflito com a própria idéia de autonomia dos Estados na organização de seus sistemas de ensino.

Nessas condições, como dizia Almeida Jr., as leis de diretrizes, vigente ou em projeto, violam o próprio princípio federativo, pois essa vinculação das escolas superiores particulares ao sistema federal não está prevista na própria Constituição Federal. Não é uma imposição constitucional.

É possível até que para Estados, inexperientes em matéria de ensino superior, essa vinculação ao sistema federal seja circunstancialmente conveniente, mas essa é uma questão de outra natureza e esse não é o caso do Estado de São Paulo e de muitos outros, com ampla tradição de ensino superior próprio.

O mais grave, porém, é que essa independência do ensino superior particular, com relação às normas dos sistemas estaduais, provocou o seu crescimento anômalo e liberado de qualquer fiscalização, pois o permissivo poder central apenas autoriza o funcionamento das escolas e universidades mas não atenta para as condições do ensino nelas ministrado. Uma das piores conseqüências dessa situação tem sido, no Estado de São Paulo, um enorme fluxo de professores mal formados que vão atuar na rede estadual das escolas de 1º e de 2º graus.

O Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE) fixou sobre o assunto uma posição interessante, esclarecendo que, não obstante a ambiguidade da expressão, não haveria uma utilização adequada do termo, sem que estivesse 'ímplicita a idéia de coesão entre as partes'. Essa frase faz parte da Indicação CEE nº 2/92, documento que na discussão das condições necessárias para a organização do sistema estadual de ensino, insiste na tese de que não se pode permitir que o conjunto das instituições particulares de ensino superior, existentes no Estado, vinculem-se, para fins de autorização, reconhecimento e fiscalização, ao sistema federal de ensino.

A idéia de coesão é essencial para que fique assegurado que todos os componentes de cada sistema obedeçam à mesma orientação, fixada em consonância com a lei de diretrizes e bases vigente. No entanto, todos os projetos que têm tramitado no Congresso Nacional, após 1988, e também as leis ainda vigentes mantêm as escolas superiores particulares vinculadas ao sistema federal de ensino e não aos sistemas dos Estados em que elas se localizam, como seria sensato esperar. Perpetua-se assim uma tradição de centralização em aberto conflito com a própria idéia de autonomia dos Estados na organização de seus sistemas de ensino.

Nessas condições, como dizia Almeida Jr., as leis de diretrizes, vigente ou em projeto, violam o próprio princípio federativo, pois essa vinculação das escolas superiores particulares ao sistema federal não está prevista na própria Constituição Federal. Não é uma imposição constitucional.

É possível até que para Estados, inexperientes em matéria de ensino superior, essa vinculação ao sistema federal seja circunstancialmente conveniente, mas essa é uma questão de outra natureza e esse não é o caso do Estado de São Paulo e de muitos outros, com ampla tradição de ensino superior próprio.

O mais grave, porém, é que essa independência do ensino superior particular, com relação às normas dos sistemas estaduais, provocou o seu crescimento anômalo e liberado de qualquer fiscalização, pois o permissivo poder central apenas autoriza o funcionamento das escolas e universidades mas não atenta para as condições do ensino nelas ministrado. Uma das piores conseqüências dessa situação tem sido, no Estado de São Paulo, um enorme fluxo de professores mal formados que vão atuar na rede estadual das escolas de 1º e de 2º graus.