

PLANOS DE EDUCAÇÃO: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

*José Mário Pires Azanha**

Resumo: *Partindo de uma crítica à forma pela qual se tem entendido e aplicado os planos nacionais de Educação, o autor lembra que o plano pode ser concebido como “um desdobramento, no nível das ações, de um conjunto de princípios e metas prioritárias, que constituiriam a política da educação adotada como integradora da atuação governamental”. E que, embora estabelecido por lei, o próprio plano “seria apenas uma ampla especificação das múltiplas e possíveis ações recomendáveis nos diversos níveis do sistema escolar”.*

Palavras-chave: *Plano de Educação; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; racionalidade da ação governamental; ciência do planejamento; transparência; controle.*

I. POSSIBILIDADES DE UM PLANO NO MOMENTO ATUAL

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobrepõe em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional [...] todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram criar ainda um sistema de organização escolar à altura das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado [...].¹

* Professor titular aposentado da Feusp.

¹ AZEVEDO, F. O manifesto dos pioneiros da educação nova. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 65 (150), mai. ago. 1984, p. 407-25.

A prioridade da educação de que falava o “Manifesto” traduzia, na época, um ideal republicano de reconstruir a nação que, desde fins do século passado, experimentara sucessivas crises políticas, sociais e econômicas. Nesse quadro, a bandeira da educação como prioridade era antes fruto de uma análise, talvez ingênua, de uma elite política e intelectual emergente do que uma aspiração popular mais ampla. Nas décadas que se seguiram ao Manifesto, principalmente após a Segunda Guerra, a questão educacional apenas circunstancialmente mereceu alguma atenção da intelectualidade brasileira cada vez mais confinada nas academias e empolgada pelos temas políticos e econômicos do pós-guerra. A rede de escolas públicas crescia vegetativamente e na sua fisionomia seletiva bastava para as necessidades da classe média.

No entanto, nesses anos, desde 1960, aumentavam consideravelmente a sensibilidade das camadas populares para a importância da educação e, conseqüentemente, as pressões para ampliação da rede de escolas públicas de ensino básico. Somaram-se a esses anseios populares as exigências da classe média para expansão do ensino superior público. Por causa dessas pressões, o ensino público paulista tomou um forte impulso em todos os níveis nos últimos quarenta anos. Num ritmo mais lento essa expansão ocorreu também nacionalmente. Desde então, as necessidades de investimentos educacionais cresceram cada vez mais fortemente e, por isso talvez, novamente retornou o tema da prioridade da educação. Mas era apenas um tema de palanque eleitoral, e assim ele continua até hoje.

Porém, agora o agravamento da situação social e econômica conferiu à prioridade da educação uma feição de grave problema nacional. Não se trata mais de uma vaga e até romântica aspiração de um punhado de intelectuais, mas de clamor popular e de aflição angustiante da classe média. É nesse quadro, um pouco sombrio, que residem as possibilidades de transformar a discussão sobre planos de educação numa perspectiva efetiva de formulação de políticas públicas sensatas e viáveis para enfrentar a questão da qualidade do ensino nos seus múltiplos aspectos. Também o fato de que instituições financeiras internacionais tenham se dado conta de que a globalização da economia tem exigências educacio-

nais prementes talvez possa ser considerado nos seus possíveis efeitos positivos e não deva ser descartado de plano.

Aliás, nas discussões sobre planos de educação os dois maiores perigos são, em primeiro lugar, o atropelamento que a educação brasileira vem sofrendo pela avalanche de propostas e de medidas legais e paralegais, a pretexto de modernização de instituições e da organização do ensino; em segundo lugar, a arrogância acadêmica com que nos furta-mos de discutir o que está acontecendo, mas, sem acompanhar e discutir o que está ocorrendo, a academia poderá ser atropelada também.

II. LIMITAÇÕES DE UM PLANO FIXADO POR LEI

Desde que o “Manifesto dos pioneiros da educação” foi publicado, houve uma sucessão de iniciativas governamentais como tentativas de formulação de um plano nacional de educação. A primeira delas foi um longo anteprojeto 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 anteprojeto. 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.²

Não há aqui o propósito de analisar especificamente nenhum dos planos que se sucederam mas, apenas, o de registrar que, na sucessão

² 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 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 problemas. Nesse sentido, ele representa uma novidade conceitual em matéria de planos nacionais de educação brasileiros.

dessas iniciativas governamentais, foram se sedimentando algumas idéias que, afinal, incorporaram-se à Constituição de 1988. Talvez, a principal delas 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 em todos os níveis.

Essa idéia, como tivemos oportunidade de mostrar numa outra oportunidade,³ 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 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, independentemente da perspicácia necessária para ponderar os componentes políticos, históricos, culturais, econômicos e outros presentes em cada caso.

³ Trata-se da palestra proferida na Escola do Governo, São Paulo, em 1992, reproduzida em *Cadernos de Pesquisa*, maio 1993, n. 85, Fundação Carlos Chagas, com o título “Política e planos de educação no Brasil”.

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 prazos mínimos de execução. Já na 4ª Conferência da ABE, em 1931, falava-se em seis anos, prazo alterado para dez anos 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 da estabilidade e continuidade que se quer. Ante a eventual necessidade de reformulação que a execução indique como indispensável 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 falta de 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 alteração indicada 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 à 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 políticos e 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 será 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 âmbito das ações, de um conjunto de princípios e metas prioritárias, que constituiriam a política da 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.⁴

O quadro, ainda mais amplo, que dará as coordenadas de políticas de educação e planos correspondentes deve ser a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

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.

Complementarmente, é preciso que sejam formuladas normas que permitam o controle da ação governamental na formulação de propostas e na execução de ações para implementá-las. A simples elaboração de um plano não assegura a racionalidade da ação governamental. Esta dependerá sempre da visibilidade do que é feito e da possibilidade permanente de crítica e de controle.

⁴ 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, n. 2, dez. 1993) trad. de José Augusto Dias e Anita Favaro Martelli); *A proposta paidéia*, Mortimer J. Adler (publicado pela Editora Universidade de Brasília, 1984, trad. de Marília L. Couri) e o *Projeto Langevin - Wallon* (P.U.F., 1964).