

# A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Cleiton de OLIVEIRA<sup>1</sup>

**RESUMO:** O Plano Nacional de Educação, a partir do Substitutivo do Deputado Marchezan, foi aprovado na Câmara Federal, sendo enviado para apreciação do Senado Federal. O presente trabalho pretende analisar a peça no que concerne à gestão da educação, considerando os dois Projetos que deram entrada naquela Casa de Leis bem como a redação final que foi aprovada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Nacional de Educação; projeto de lei; gestão educacional.

## Introdução

Atendendo ao disposto na Constituição Federal, em seu Art. 214, e à Lei 9394/96-LDB, em seus Arts. 9º e 87, deram entrada na Câmara Federal, em 1998, duas propostas para o Plano Nacional de Educação: a primeira foi consolidada no II Congresso Nacional da Educação (CONED), sendo conhecida como *Proposta da Sociedade*; a segunda foi elaborada pelo MEC, sendo pensada à primeira, considerando a data de entrada.

Na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, da Câmara Federal, o Projeto de Lei teve como relator o Deputado Nelson Marchezan, filiado ao PSDB, que apresentou um Substitutivo, tomando como base a proposta do MEC.

A etapa de votação na Câmara Federal já foi vencida, sendo a peça encaminhada ao Senado Federal em 30 de junho de 2000. Considerando que esta primeira etapa já se encerrou, cremos ter elementos para analisar o material aprovado nos aspectos referentes à Gestão da Educação.

Para tanto, este trabalho apresenta inicialmente algumas considerações a respeito dos Planos Nacionais de Educação, analisa a seguir cada um dos Projetos de Lei, detém-se, por último, na análise da peça aprovada na Câmara Federal no que se refere à Gestão da Educação.

---

<sup>1</sup> Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIMEP, Ex-Coordenador dos Cursos de Licenciatura da UNICAMP.

## 1 Planos Nacionais de Educação

Há concordância em situar o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932, como a expressão de um plano educacional, sendo esse, muito provavelmente, o primeiro documento elaborado nesta direção (Moreira, 1989, p. 96-97; Azanha, 1998, p. 107; Saviani, 1998, p. 75).

A Constituição Federal de 1934, em seu Art. 152, estabeleceu como competência do Conselho Nacional de Educação a de "...elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo...". O mesmo chegou a ser elaborado pelo colegiado, sob a presidência do Ministro Capanema, sofrendo as pressões do período, "transformando em instrumento privilegiado de ação política" (Horta, 1996, p. 145). Tendo em vista o golpe de 1937, o mesmo não chegou a ser discutido.

A Lei de Diretrizes e Bases 4024/61 em seu Art. 92 referiu-se aos mínimos percentuais orçamentários para o ensino; no § 1º faz referência à existência do Fundo Nacional para os Níveis Primário, Médio e Superior; já no § 2º afirmou que "O Conselho Federal de Educação elaborará, para a execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo". O Art. 93 estabeleceu que os recursos, definidos constitucionalmente para o ensino,

... serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos Conselhos Estaduais de Educação...

O Conselho Federal de Educação elaborou o primeiro Plano Nacional de Educação em 1962, sendo "sua execução fixada em 8 anos" (MOREIRA, 1989, p. 107). Em 1965 o Plano passou por revisão considerando o caminhar de sua implantação do salário-educação (Idem, p. 109-110).

Foi elaborado, ainda, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para o período 1963-1965, estabelecendo em seus objetivos básicos a questão educacional.

Os dois planos, embora não fossem incompatíveis em suas metas, conviveram durante um curto período... (uma vez que) as mudanças políticas em 1964 impediram que o Plano Trienal saísse do papel. (Moreira, 1989, p. 113)

De acordo com a Lei 5692/71, Art. 53 "O Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação...", o Parágrafo Único estabelece que "O planejamento setorial de educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano Geral de Governo...". Assim, os "os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de

Desenvolvimento (PNDs) recebendo, por isso mesmo, a denominação de ‘Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs)’ (Saviani, 1998, p. 79).

Moreira (1989) fez uma análise pormenorizada dos planos de educação arrolando, para o período, os seguintes: o Programa de Educação no Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966); O Plano de Educação no Plano Decenal de Desenvolvimento e a Educação (1968-1970); a Educação no Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973); o Plano de Educação no I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – I PND (1972-1974); o Plano de Educação no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979); o Plano de Educação III no Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND (1980-1985); e, O Plano de Educação no III Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – IPND-NR.

O Plano Nacional Decenal de Educação para Todos, de 1993, teve sua elaboração coordenada pelo MEC, tendo como referência a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, cujo foco central foi o ensino fundamental. Este plano, embora

... se propusesse a ser instrumento que viabilizasse e esforço integrado das três esferas de governo no enfrentamento dos problemas da educação, ele praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações da esfera federal. (Saviani, 1988, p. 80)

A Constituição Federal de 1988, em seu Art.214, estabeleceu a exigência do “plano nacional de educação, de duração plurianual”, visando ações integradas que concorram para a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e programação humanística, científica e tecnológica do País (Incisos I a V).

A Lei 9394/96 estabeleceu em seu Art. 9ª que “A União incumbir-se-á de: I- elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Ao tema voltou no Art. 87 ao afirmar que “É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei”. No § 1º afirma que

A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Considerando que a LDB foi publicada em 20 de dezembro de 1996, portanto, ter-se-ia o ano de 1997 para se elaborar a proposta do Plano Nacional de Educação e enviá-la ao Congresso.

O MEC elaborou um documento inicial, no final do primeiro semestre de 1997, submetendo-o a diversas entidades. Por outro lado, por intermédio da realização de dois Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), outra proposta foi elaborada, ficando conhecida como “Proposta da Sociedade Brasileira”.

A bancada da oposição foi a primeira a entregar sua proposta, assumindo a dos CONEDs, constituindo-se no Projeto de Lei 4155/98, tendo como primeiro signatário o Deputado Ivan Valente do PT. O executivo apresentou a proposta elaborada pelo MEC, constituindo-se no Projeto de Lei 4173/98, sendo este apensado ao primeiro.

A existência de duas propostas “evidencia o atual estágio de correlação de forças sociais no campo educacional no Brasil do final dos anos de 1990” (Neves, 2000, p. 148). A autora demonstra que essa correlação se constata desde a década anterior, fazendo-se presente na tramitação da legislação educacional de 1996.

A seguir serão analisadas as duas propostas no que concerne à Gestão da Educação.

## **2 A proposta da sociedade brasileira**

O “Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira” foi aprovado em sua versão final do II Congresso Nacional de Educação (CONED), em Belo Horizonte, no dia 9 de dezembro de 1997. Para sua elaboração contou com a participação de 27 entidades da sociedade civil, com a elaboração de 13 outras e de 13 prefeituras/secretarias municipais de educação. Dentre as entidades envolvidas no processo, contou com sindicatos de docentes e de trabalhadores em geral, Associações nacionais ligadas à questão educacional, movimentos sociais organizados e representantes de universidades e de entidades culturais.

O “documento tem como ponto de partida um DIAGNÓSTICO de possibilidades e limitações... Como consequência desse diagnóstico são apresentadas propostas para a ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, particularmente para a configuração do Sistema Nacional de Educação, para a gestão Democrática da Educação brasileira e para o Financiamento da Educação: “(Congresso, 1997, p. 10). São, também, analisados e apresentadas diretrizes e metas para a Educação Básica e Superior e para a Formação de Profissionais da Educação. Em relação aos níveis de modalidades de ensino, o documento compreende: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, a Educação de Jovens Adultos, o Ensino Médio e Educação Profissional e Educação Superior.

Para o presente trabalho vamos nos deter na análise da questão da gestão democrática da educação.

## 2.1 Gestão Democrática da Educação

O documento registra a preocupação com a inclusão do princípio de gestão democrática da educação, entendida não como um fim “em si mesma, mas (como) um objetivo estratégico no processo de superação do autoritarismo, do individualismo e das dificuldades sócio-econômicas” (Idem, p. 25); processo este que garanta a inclusão, a participação, a socialização do poder e a descentralização, tendo em vista a conquista e o exercício da cidadania.

O documento lembra que sendo “a educação um dever do Estado, cabe a ele responsabilizar-se pela qualidade da educação escolar oferecida através do ensino ministrado pelas instituições, públicas ou privadas, em todos os níveis” (Idem, p. 26).

A seguir serão apresentadas as diretrizes e metas propostas pelo Plano:

### Diretrizes:

- Descentralizar o Estado possibilitando, cada vez mais, a autonomia didático-pedagógica, administrativa financeira das instituições educacionais.
- Revogar as legislações que impedem a gestão democrática dos sistemas de ensino e unidades escolares, buscando mecanismos para impedir o retrocesso da democracia.
- Articular democraticamente as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal), visando a necessária integração seus planos de educação.
- Articular democraticamente cada sistema de educação considerando as especificidades das unidades e as demandas educacionais da população.
- Estimular a discussão sobre o direito à tomada de decisão pelos usuários e profissionais da educação, enquanto exercício de cidadania, realizando campanhas, com materiais adequados, que incentivem a participação e o envolvimento das comunidades na gestão das unidades educacionais e garantindo condições adequadas (informações, locais, horários, materiais, etc.) para exercício da gestão democrática da educação em nível local e mais amplo.
- Utilizar, amplamente, os veículos de comunicação de massa objetivando a participação na definição das prioridades educacionais, em âmbito local, regional e nacional, divulgando amplamente as experiências emancipadoras

de participação e decisão nos rumos da educação, de modo que possam ser reproduzidas.

- Garantir autonomia político-pedagógica às instituições educacionais de educação básica e superior, assegurando-lhes condições materiais e financeiras adequadas e suficientes.
- Avaliar interna e externamente as instituições educacionais, levando em conta seus recursos, organização, condições de trabalho, entre outros indicadores, em processo coordenados pelos Conselhos Superiores e Conselhos Sociais (nas instituições de educação superior) e pelos Conselhos Escolares (nas unidades escolares de educação básica).
- Criar estratégias para o acompanhamento de implementação do Plano Nacional de Educação pela sociedade civil, pressionando as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) para que ocorra a necessária integração entre seus Planos de Educação.

### **Metas:**

- Revogar imediatamente a Lei 9192/95, que disciplina a escolha de dirigentes universitários, garantindo eleições paritárias e participativas nos processos de escolha de dirigentes, homologando o resultado no âmbito da instituição de educação superior.
- Realizar, a partir de 1998, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias, com a participação de todos, de acordo com seu projeto político-pedagógico e administrativo, amplamente divulgados aos interessados.
- Garantir, a partir de 1998, a representação paritária, nos órgãos decisórios das instituições de educação superior, dos diversos segmentos que compõem a comunidade universitária.
- Criar, no prazo de três anos, o Fórum Nacional de Educação, Fórum Estaduais e Municipais com atribuições deliberativas de acompanhamento, avaliação e reorientação das políticas educacionais e de implementação do PNE, com a participação democrática de representante da sociedade civil organizada e da sociedade política, com garantia de autonomia, orçamento e infra-estrutura.
- Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Sociais, com participação de representantes da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno, para a sociedade, dos resultados da pesquisa, do ensino e da extensão desenvolvidas pelas IESs.

- Criar e instalar no prazo de dois anos os Conselhos Gestores dos hospitais universitários, com representação das comunidades interna e externa, de forma a garantir acesso universal gratuito e melhor qualidade dos serviços médicos-hospitalares à população.
- Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Escolares deliberativos, como instrumentos de construção coletiva e democrática das propostas político-pedagógicas das unidades escolares.
- Criar, no prazo de três anos, os Conselhos de Acompanhamento de Recursos para a Educação, com representação paritária e pleno acesso às informações necessárias à execução de suas funções (verificar a origem, o fluxo e o destino dos recursos empregados), com autonomia, orçamento e infra-estrutura adequados e divulgação de suas avaliações.
- Democratizar, no prazo de três anos, a composição dos Conselhos Escolares pelo critério de paridade entre os profissionais das escolas e usuários, garantindo-se a representação de todos os segmentos no seu interior.
- Instaurar processos estatuintes (definição de estatutos e regimentos) nas instituições de educação superior, visando sua democratização, através da participação da comunidade universitária e da sociedade civil nos rumos da instituição.
- Garantir e incentivar, ao longo de dez anos de vigência deste PNE, as organizações estudantis nos níveis de ensino fundamental e médio da educação básica.
- Garantir, ao longo dos dez anos de vigência deste PNE, a organização profissional e sindical dos trabalhadores em educação, em seus locais de trabalho e em nível mais amplo – municipal, estadual e federal.
- Realizar, a cada dois anos, eleições quadrienais em nível nacional, estadual e municipal dos Conselhos de Educação, precedidas de Conferência, em cada um dos níveis.
- Constituir, no prazo de dois anos, os Conselhos Paritários (trabalhadores, governos e empresários), para gestão das agências de formação de profissionais (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT), ou de outras iniciativas, visando o controle fiscal e formalização de processos sistemáticos de definição e avaliação dos serviços prestados” (Congresso, 1997, p. 26-28).

## **2.2 A respeito das diretrizes e metas**

As Diretrizes se assentam nos princípios da descentralização do Estado, na gestão democrática, tanto dos sistemas quanto das unidades

escolares, na articulação democrática dos sistemas, na inclusão dos usuários e profissionais da educação no processo de tomada de decisão, na autonomia política-pedagógica das instituições, levantam pontos que devem ser considerados nas avaliações internas e externas e na criação de condições que garantam a integração entre os Planos de Educação, considerando as diferentes esferas do poder público.

Das Diretrizes decorrem as Metas, as quais vão procurar precisar as ações que devem ser desenvolvidas, com os respectivos prazos, para que sejam contempladas.

É de se destacar a preocupação com as eleições diretas, observando-se a paridade no colégio eleitoral, dos dirigentes das unidades escolares e universitárias. Em relação a estas é explicitamente solicitada, na primeira meta, a revogação da Lei 9192/95.

Quanto às unidades do ensino básico, é de se observar que a eleição de seus dirigentes não se dá em todos os sistemas. Dourado & Costa (1998, p. 23) revelam que nas redes estaduais de ensino básico, considerando 24 Estados e o Distrito Federal, para o ano de 1997, a “livre-indicação” do diretor ainda ocorre em 8 deles, a eleição em 3, o concurso em 1, sendo que nos demais são empregadas formas mistas – prova e eleição, plano de trabalho e eleição. Já em relação aos sistemas municipais das capitais, verificaram que em 25 deles no mesmo ano, havia eleições em 12, “eleição mais plano de trabalho” em 25, “livre-indicação” em 4, outras formas em 3 e concurso em 1 (Idem, p. 24). É de se observar que o concurso de prova e títulos, como critério único, é empregado somente na rede estadual paulista e no município de São Paulo.

As metas indicam intervenções precisas com prazo estabelecidos para que se consolidem as Diretrizes. É interessante observar que os colegiados, base para a gestão democrática, são reafirmados em todos os níveis de administração educacional. Assim são citados: Fórum-Nacional, dos Estados e Municípios, Conselhos Sociais, Conselhos Gestores, Conselhos Escolares, Conselhos de Acompanhamento dos recursos nas instâncias de poder. A participação paritária nos Conselhos é lembrada nas entidades que oferecem ensino básico e superior e no sistema S.. É ainda, afirmada a garantia da organização estudantil, profissional e sindical.

### **3.1 A proposta do MEC**

A proposta do MEC, conforme documento, foi elaborada ao longo de 1997, “com consulta aos diferentes agentes públicos e atores sociais diretamente envolvidos com a questão educacional”, sendo que nesta etapa



o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) “constituíram-se interlocutores privilegiados”. Acrescenta, o documento, que

... também foram valiosas as contribuições e críticas apresentadas por diferentes organizações acadêmicas, associações profissionais e representações nacionais dos segmentos mais atuantes da área educacional” (Brasil, 1998, p. 10)

Afirma ainda que nesta fase forem privilegiados os interlocutores da área educacional e que, ao encaminhar o projeto ao Congresso, caberia a este “o papel é ampliar o debate de forma a abranger o conjunto da sociedade brasileira”(Idem).

O documento apresenta uma Exposição de Motivos, no qual o Ministro da Educação destaca 19 inovações, contempladas no Plano, abrangendo todos os níveis de ensino e de gestão dos sistemas.

Na Introdução o documento apresenta um breve retrospecto histórico referente ao Plano Nacional de Educação, seus fundamentos legais, objetivos e orientação geral, as prioridades, as metas, a estratégia de elaboração do mesmo e as responsabilidades pela sua execução.

Em relação às prioridades, o documento cita como primeira a que “consiste na garantia e oferta de Ensino Fundamental obrigatório de oito séries, assegurando o ingresso e a permanência de 7 a 14 anos na escola” (Idem, p. 13). Esta prioridade se desdobra em três outras: “o esforço para que todas as crianças concluam as oito séries”, “a adequação do processo pedagógico às necessidades e carências da população escolar” e “a promoção da formação inicial e continuada de professores em conformidade com as necessidades do ensino”(ibidem). Esta primeira prioridade está em consonância com a política educacional do MEC que vem sendo desenvolvida desde 1995, tendo como base legal a Emenda Constitucional 14/96, a Lei 9424/96 que a regulamentou e a Lei 9394/96-LDB, a qual em sua tramitação final já incorporou muitas destas propostas (Saviani, 1997; Oliveira, 1999a).

A segunda prioridade refere-se aos jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino fundamental. A terceira refere-se à “ampliação do acesso aos níveis anteriores e posteriores ao ensino fundamental” (Brasil, 1998, p. 14). Por último, “o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino”(Idem).

O documento apresenta para cada nível e modalidade de ensino um diagnóstico da situação e a ação pretendida. Constituem tópicos do Plano: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Tecnológica e Formação

Profissional, a Educação Superior, a Educação Especial, a Educação Indígena, a Formação de Professores e Valorização do Magistério, a Educação à Distância e Tecnologias Educacionais e o Financiamento e a Gestão.

### 3.1 Metas

O documento do MEC (Brasil, 1998) apresenta as Metas referentes ao Financiamento e à Gestão do Ensino; atendendo aos objetivos deste trabalho, serão transcritas e renumeradas as que se referem ao segundo:

- 1 Informatizar, em três anos, com auxílio técnico e financeiro da União, as secretarias estaduais de educação, integrando-as em rede ao Sistema Nacional de Estatísticas Educacionais.\*\*
- 2 Informatizar progressivamente, em dez anos, com auxílio técnico e financeiro da União e dos estados, todas as secretarias municipais de educação, atendendo, em cinco anos pelo menos, a metade dos municípios de mais de 20.000 habitantes.\*\*
- 3 Estabelecer, em todos os estados, com auxílio técnico e financeiro da união, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.\*\*
- 4 Promover medidas que assegurem a permanência dos técnicos formados e com bom desempenho nos quadros das secretarias.
- 5 Informatizar, gradualmente, com auxílio técnico e financeiro da União, a administração das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as secretarias de educação, de tal forma que, em dez anos, todas as escolas estejam no sistema.\*\*
- 6 Estabelecer, em todos os estados, com a colaboração dos municípios e das universidades, programas de curta duração de formação de diretores de escolas, exigindo-se, em cinco anos, para o exercício da função, pelo menos essa formação mínima.
- 7 Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.
- 8 Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior.

- 9 Estabelecer políticas e critérios de alocação de recursos federais, estaduais e municipais, de forma a reduzir desigualdades regionais e desigualdades internas a cada sistema.\*\*
- 10 Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e o Censo Escolar.\*
- 11 Estabelecer, nos estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do Ensino Fundamental e Médio.\*\*
- 12 Estabelecer, nos municípios, em cinco anos, programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de Educação Infantil” (Brasil, 1998, p. 80).

### 3.2 A respeito das metas

As metas foram estabelecidas especificando o que compete exclusivamente à União, o que é concorrente com “outros setores governamentais e não-governamentais (Brasil, 1998, p. 20) e o que compete aos demais sistemas públicos.

À União, com exclusividade, cabe a meta n. 20, referente à consolidação e aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e o Censo Escolar. É de registrar, quanto ao primeiro, que as iniciativas federais se dão não só neste nível, mas por intermédio do *Provão*, tem atingido também os Cursos Superiores.

Metas compartilhadas com a União referem-se a: integração em rede das secretarias estaduais com o Sistema Nacional de Estatísticas Educacionais, a informatização de sistemas e escolas, a formação de pessoal técnico para estes serviços, estabelecimento de políticas de alocação de recursos e programas de avaliação de desempenho.

As demais metas referem-se ao pessoal dos sistemas estaduais e municipais, preocupando-se com a permanência dos técnicos, com a formação dos administradores escolares e, por último, delegando aos municípios “programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de educação infantil” (Brasil, 1998, p. 80).

---

\* Metas que dependem da iniciativa da União.

\*\* Metas que exigem a colaboração da União com outros setores governamentais e não-governamentais.

O processo de municipalização do ensino, induzido pela legislação de 1996, traz preocupações quanto aos recursos humanos capazes de gerir as redes municipais que se instalam, considerando a falta deste pessoal e a inexperiência, em muitos casos, em gerir redes próprias (Oliveira, 1999b).

A questão da formação dos profissionais da educação para a administração, supervisão e planejamento, de acordo com Art. 64 da lei 9394/96, deve-se dar “em cursos de graduação de pedagogia ou em nível de pós-graduação... garantida, nesta formação, a base comum nacional”. Em pesquisa de 1998, Aguiar e Alloufa examinando propostas curriculares de Cursos de Pedagogia verificaram que estes não só contemplam as exigências legais como também as propostas de entidades que congregam educadores. Então, do ponto de vista formal, estão explicitados os princípios que regem a formação dos profissionais da educação. “Resta saber, entretanto, em que medida são estes princípios corporificados nas disciplinas e atividades acadêmicas desenvolvidas nos cursos” (1998, p. 39).

#### **4 Plano Nacional de Educação na Comissão Nacional de Educação, Cultura e Desporto**

O Plano Nacional de Educação, consolidado no CONED, tendo como apenso a proposta do MEC, foi enviado à Comissão de Educação, Cultura e Desporto em 13 de março de 1998, tendo como relator o Deputado Nelson Marchezan do PSDB.

Em 26 de novembro de 1998 foram ouvidos os representantes dos autores-Deputado Ivan Valente do PT e Maria Helena Guimarães de Castro, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP).

A partir de 3 de dezembro de 1998 até 18 de agosto de 1999 foram realizadas audiências públicas com os membros de diferentes entidades, pesquisadores da área educacional e membros do MEC, abordando os mais variados temas constantes nas propostas para o Plano Nacional de Educação.

O Relator afirmou que tomou “por base o PL n. 4173/98, apresentado pelo Poder Executivo, por considerá-lo mais realista e apontar metas mais viáveis, mas tivemos em alto apreço o PL n. 4155/98, cujo primeiro signatário é o Deputado Ivan Valente e que traz a valiosa contribuição da sociedade. Deste último, procuramos aproveitar o máximo possível, dentro da linha de coerência que norteia o presente Substitutivo”.

Durante esta fase de tramitação foram apresentadas 37 emendas em 1998 e 29 em 1999, tendo o Relator acolhido, “integral ou parcialmente”, em seu Substitutivo, 22 Emendas apresentadas em 1998 e 3 em 1999.

A partir de 4 de outubro de 1999 teve início o prazo de 5 sessões para apresentação de Emendas ao Substitutivo. Foram apresentadas 160 Emendas, tendo o Relator acolhido, total ou parcialmente, 72 e rejeitado 88.

No Substitutivo do Relator o Financiamento e a Gestão estão em um mesmo item, apresentando inicialmente um diagnóstico, depois as Diretrizes e, por último, as Metas.

#### **4.1 A Gestão no Substitutivo**

A maior parte das Diretrizes refere-se ao Financiamento da Educação, reservando à Gestão três parágrafos:

Para que seja possível o planejamento educacional, é importante implantar sistemas de informação, com o aprimoramento da base de dados educacionais do aperfeiçoamento dos processos de coleta e armazenamento de dados censitários e estatísticas sobre a educação nacional. Desta maneira, poder-se-á consolidar um sistema de avaliação – indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas em matéria de educação. A adoção de ambos os sistemas requer a formação de recursos humanos qualificados e a informatização dos serviços, inicialmente nas secretarias, mas com o objetivo de conectá-las em rede com suas escolas e com o MEC.

Deve-se promover a efetiva desburocratização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano.

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnem competência e representatividade dos diversos atores educacionais: em nível de unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e representatividade e liderança dos gestores escolares.

Quanto à Gestão da Educação, foram apresentadas as seguintes metas, renumeradas uma vez que neste trabalho não entram as que se referem ao financiamento:

- 1 Aperfeiçoar o regime entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.\*\*
- 2 Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, através de apoio técnico e consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários.
- 3 Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.
- 4 Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.
- 5 Edição pelos sistemas de ensino, de normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.
- 6 Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.
- 7 Elaboração e execução de planos estaduais e municipais de educação, em consonância com esse PNE.
- 8 Organizar a educação básica no campo, de modo a preservar as escolas rurais no meio rural e imbuídas dos valores rurais.
- 9 Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica.
- 10 Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.
- 11 Informatizar, em três anos, com auxílio técnico financeiro da União, as secretarias estaduais de educação, integrando-as em rede ao sistema nacional de estatísticas educacionais.\*\*
- 12 Informatizar progressivamente, em dez anos, com auxílio técnico e financeiro da União e dos Estados, todas as secretarias municipais de educação, atendendo, em cinco anos pelo menos, a metade do Municípios com mais de 20.000 habitantes.\*\*

- 13 Estabelecer, em todos os Estados, com auxílio técnico e financeiro da União, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.\*\*
- 14 Promover medidas administrativas que assegurem a permanência dos técnicos formados e com bom desempenho nos quadros das secretarias.
- 15 Informatizar, gradualmente, com auxílio técnico e financeiro da União, a administração das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as secretarias de educação, de tal forma que, em dez anos, todas as escolas estejam no sistema.\*\*
- 16 Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação de diretores de escolas, exigindo-se, em cinco anos, para exercício da função, pelo menos nessa formação mínima.
- 17 Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.
- 18 Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior.\*\*
- 19 Estabelecer políticas e critérios de alocação de recursos federais, estaduais e municipais, de forma a reduzir desigualdades regionais e desigualdades internas a cada sistema.\*\*
- 20 Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e o censo escolar. ?
- 21 Estabelecer, nos estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e Médio.?
- 22 Estabelecer, nos Municípios, em cinco anos, programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de educação infantil.
- 23 Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.

---

\* a iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

\*\* é exigida a colaboração da União.

## 4.2 A respeito das diretrizes e metas do substitutivo

A primeira diretriz diz respeito à formação de recursos humanos para a implantação de sistemas de informação visando à consolidação de um sistema de avaliação. Sistema este “indispensável para verificar a eficácia de políticas públicas

A questão da avaliação, já observada anteriormente, tem sido um dos pilares da racionalidade que vem gerindo a proposta de administração pública nesta década.

Consoante o observado, seguem os comentários sobre a desburocratização e descentralização da gestão, esta compreendidas em suas “dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira”. Se desde a década de 80 a questão da descentralização fez-se presente, em nível de Estado, a proposta vai além indo até as unidades escolares. À medida em que a definição das políticas e avaliação fica a cargo da União, a operacionalização caminha até às unidades escolares. Então, paradoxalmente, quanto mais se descentraliza, mais se garante a tendência à centralização.

Quanto à gestão democrática, caminhou-se em direção aos Conselhos dos sistemas e das unidades escolares, só nestes dois âmbitos, sem entrar no mérito de seu caráter e composição.

Em relação as metas, às de número 11 a 22 transcrevem a que estavam na proposta do MEC, com uma única alteração na de número 16: a expressão “programas de curta duração”, referente à formação de diretores de escola, foi adequadamente substituída por “programas diversificados”, os quais devem ser programados de acordo com as necessidades. Como estas metas já foram comentadas anteriormente, não há razões para nos determos nelas.

Tendo em vista a constituição de redes municipais, em decorrência da legislação de 1996, visando ao fortalecimento das mesmas bem como a articulação entre os sistemas, sem nos esquecermos da preocupação com os mecanismos de controle, foi estabelecida a meta n.1.

Os Conselhos Municipais foram lembrados na meta n. 3, restringindo-os aos municípios que “optaram por construir sistemas municipais de ensino”. Em nosso entendimento estes colegiados devem existir em todos os municípios, pois as atividades educativas que são desenvolvidas em seu território, não importando o sistema (estadual ou municipal) que o atende, devem ser objeto de suas preocupações. A existência de consórcios e colegiados intermunicipais foi bem lembrada na meta n. 2. Quanto aos Fóruns e outros colegiados, o Substitutivo os ignora.



Quanto à gestão democrática, meta n. 4, o documento é bastante tímido, não indo além da generalidade e nem avançando em sua proposição.

As metas 5 e 6 referem-se à gestão – dos sistema e da unidade – desburocratizante e descentralizada, que tenha como maior preocupação a atividade-fim. De fato, são medidas necessárias e requeridas pela comunidade educacional. Estas metas são completadas pela de n. 10, por intermédio da qual se assegura a autonomia administrativa e pedagógica da escola assim como se acena para a ampliação financeira. No entanto, convém lembrar que a autonomia é algo relativo e o grau de relatividade está relacionado com os mecanismos de controle e de padronização tomados pelo nível central.

A meta n. 7 reafirma a necessidade de se elaborar e executar planos de educação em nível estadual e municipal, em consonância com o nacional. Porém, silencia quanto ao caráter democrático que deve presidir tal empreitada.

As escolas rurais foram lembradas na meta n. 8, porém, não nos esqueçamos que o sucesso delas depende das condições de vida dos trabalhadores do campo, das condições de trabalho oferecidas aos docentes e da formação destes.

Ao optar pela proposta do MEC, o relator e os que votaram favoravelmente à sua opção deixaram de lado as propostas mais avançadas quanto à gestão democrática; mesmo considerando as outras metas que foram incluídas, é de se observar que as mesmas são tímidas quanto a esta questão.

Sendo a matéria aprovada pela Câmara de Deputados, a mesma foi enviada no dia 14 de junho de 2000 para o Senado Federal, iniciando nova etapa em sua tramitação. Tendo ciência do que ocorreu na primeira Casa é de se prever o que ocorrerá na segunda. Para que tal não se dê, a sociedade civil organizada, em especial as entidades que congregam educadores não podem ficar alheias a este processo.

## **Referências Bibliográficas**

AGUIAR, M. A.; ALLOUFA, J. M. L. *Formação de administradores da educação: relatório final da pesquisa*. Brasília: ANPAE, 1998.

AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: \_\_\_\_\_. et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

BRASIL. Constituição: 1934, 1988, Emenda Constitucional 14/96.

\_\_\_\_\_. Leis 4024/61, 5692/71, 9394/96, 9424/96.

- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituição Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Plano Nacional de Educação: proposta do executivo do Congresso Nacional. Brasília: MEC/INEP, 1998.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. CECD. Plano Nacional de Educação. Parecer e substitutivo do Deputado Nelson Marchezan, 1999.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: CONED, 1997.
- DOURADO, L. F.; COSTA, M. *Escolha de dirigentes escolares no Brasil: relatório final da pesquisa*. Brasília: ANPAE, 1998.
- HORTA, J. S. B. Constituinte de 1934: comentários. In: FAVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- MOREIRA, R. Planejamento educacional no Brasil: versão preliminar. São Paulo, 1989. (Mimeo)
- NEVES, L. M. W. Por que dois Planos Nacionais de Educação? In: NEVES, L. M. W. (Org.). *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 2000.
- OLIVEIRA C. A. Emenda Constitucional 14/96, o financiamento e a gestão do ensino brasileiro. *Educação em Foco*, v. 4, n. 1, mar./ago. 1999a.
- \_\_\_\_\_. A formação do educador e os sistemas municipais. In: BICUDO, M. A. V.; SILVA JUNIOR, C. A. (Org.). *Formação do educador: organização da escola e do trabalho pedagógico*. São Paulo: UNESP, 1999b. v.3
- SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.