

# O Conselho de Educação no processo de planejamento (\*)

## INTRODUÇÃO

Contam que o economista e homem-de-letras Jacques Ruelf, que acredita mais nos mecanismos do mercado do que no planejamento, comparou o Commissariado Geral do Plano às ilusões de Chantecler: *“que, acreditava, cantando, fazer o sol se levantar”*. Todavia, aqueles que não concedem senão valor relativo aos automatismos econômicos reconhecem ao plano, pelo menos, o que lhe respondeu o Commissariado: *“nós procuramos, simplesmente, fazer com que o sol se levante sem brumas!”*

Esta arte de aclarar a solução das necessidades coletivas, o planejamento, “surge de certos princípios, se realiza através de um processo e produz um resultado — o plano”. É como Gonzalo Martner sintetiza <sup>(1)</sup>.

Planejamento é a previsão racional da ação a empreender. É, portanto, o oposto da improvisação, se bem que nem toda e qualquer previsão seja planejamento. É preciso ser racional, calculada, medido o passado para projetar o futuro.

O que nos interessa é encarar o *planejamento como processo*, destacando suas etapas, seus agentes, com as suas respectivas atribuições. O processo de planejamento — este longo somatório de informações e dados — cresce e se avoluma com o tempo. Começa com o diagnóstico, que leva à fixação de metas em função de certos recursos. Quem pode elaborar o plano? É o órgão assessor, que dispõe e maneja as informações? Ou é o colegiado normativo? Poderá o Conselho de Educação formular planos? Têm os seus membros formação específica para esta função? Ou a sua participação será bem maior e melhor na etapa seguinte, a da discussão e aprovação?

Uma vez o plano elaborado, é, justamente, neste momento, que se necessita do ajuste político, representativo da comunidade, por aqueles que possuem “notável saber e experiência em matéria de educação”.

Eis o resumo de nossa questão: por que o Conselho de Educação, não elaborando o plano, deve participar das discussões para aprová-lo?

Distingamos dois papéis, duas atribuições: o assessor que elabora e o conselheiro que aprova. São dois pontos de vista que se completam, mas que atuam em momentos distintos. A posição do primeiro assemelha-se à de um escritório de projetos, enquanto a do segundo, à de uma entidade que os examina para aprovar financiamento.

São duas etapas distintas para dois modos de atuação, que veremos em duas partes.

Primeiramente iremos examinar os vários momentos do processo de planejamento — elaboração com as exigências da pesquisa, discussão, aprovação, execução, controle e avaliação. Em seguida, com os subsídios fornecidos pela primeira parte, observaremos a experiência do Conselho Estadual de Educação da Bahia na discussão e aprovação dos planos. Portanto, primeira parte, *etapas do planejamento educacional*; segunda parte, *Conselho de Educação da Bahia no Planejamento (1968-1971)*.

## **PRIMEIRA PARTE — ETAPAS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL**

### **I. PLANEJAMENTO E PLANO**

Numa visão do planejamento pelo ângulo “processual”, com toda a carga judiciária que esta palavra encerra, o mais importante não é o plano, em si, mas a atividade assessora-planejadora, que leva a coletar dados, a informar para melhorar o processo decisório, a prever e projetar metas, a orçar. Tudo isto possibilita a

produção de planos, de programas e projetos, a depender do nível de racionalização da ação a empreender. Se o planejamento é uma técnica neutral que seleciona fins alcançáveis com meios eficazes, há de exigir uma certa constância, permanência, enfim, continuidade, para que possa formular, completar e rever planos. Desta forma, planejamento é, antes de tudo, um processo cumulativo de informações, de racionalizações, de revisões, de análises. A colocação de Francisco Whitaker Ferreira é clara: "por planejamento se entende um *processo* e por plano se entende um *documento*. O processo de planejamento é a atividade essencialmente de reflexão sobre a ação a ser empreendida, de decisão sobre suas características, de formulação, de indicações para que a mesma se realize, de acompanhamento dessa realização. O *plano* não é senão um corte nesse processo, no momento em que tenha sido tomado um conjunto de decisões sobre a ação a ser realizada e se consubstancia em um relatório sobre essas decisões, como que fotografando o processo sem o interromper... Mas, uma vez produzido esse documento, o processo de planejamento prossegue ao lado da ação, acompanhando-a, controlando-a, criticando-a... não se trata de *produzir* planos, em si mesmos estáticos, por mais elásticos que devam ser. Trata-se, mais do que tudo, de *montar um processo de planejamento*, no qual se inclui, nos momentos oportunos, a produção de planos, documentos importantes somente na medida em que são feitos para balizar a ação e torná-la realmente efetiva" (2) .

Neste processo, quatro fases principais se destacam. Primeiramente, a *elaboração* procede à análise da situação passada e presente, dos recursos monetários, materiais e humanos. É o diagnóstico para o qual os estatísticos fornecem as médias de escolaridade, os percentuais da população atingida pelo sistema de ensino, as taxas de analfabetismo. Os inspetores insistem com mais recursos para a aplicação das normas ao sistema. Os supervisores prevêem a melhoria da qualidade da aprendizagem. E os administradores solicitam mais equipamentos para a eficiência da rede escolar. É o momento do predomínio absoluto da técnica.

Com o que se tem, projeta-se o que se pode, materializando-se os objetivos pela quantificação das *metas*. O pensamento não consegue atingir o futuro senão simplificando o presente. O instrumental econômico relativiza os desejos e aspirações — o direito de educar a todos, por exemplo —, imprimindo-lhes forte senso de realismo, mas também, como simplificar!

O que foi racionalmente elaborado pelos planejadores necessita da *aprovação política*. Para tanto se discutem as alternativas, ajustando-as, politicamente, à realidade. É nesta fase que atuam e devem atuar plenamente os órgãos colegiados, máxime, o Conselho de Educação.

Já a *execução* do plano está na dependência da participação dos seus agentes na formulação. E ao se executar sempre se altera só se alcançando a meta com *controle e avaliação*.

## 2. ELABORAÇÃO TÉCNICA DO PLANO

Na elaboração do plano, há vários procedimentos para a confecção do diagnóstico. O levantamento de informações, dados e a pesquisa devem ser as bases para a formulação do programa. São as "pesquisas diagnósticas para o planejamento", incluindo-se, especialmente, as estatísticas. Que técnicas de planejamento são utilizadas?

O importante é a compatibilização da técnica de planejar com a realidade. Sem, entre outras medidas, um perfeito levantamento dos dados a respeito dos fatos que acarretam estrangulamentos, podemos ter um perfeito, um sofisticado planejamento educacional, do ponto de vista técnico, mas defeituoso quando posto em funcionamento.

*Diagnóstico: Fatores externos e problemas educacionais* — Torna-se necessário a identificação dos fatores externos, que influem na educação, somados à investigação dos problemas intrínsecos ao planejamento, como sugere Celso Lamparelli, em "Educação e Planejamento" (3).

Quanto aos primeiros, "fenômenos como o crescimento demográfico, a urbanização, a industrialização, o atraso de áreas inteiras em uma sociedade em processo de evolução, as grandes diferenças entre as áreas urbanas e rurais, o problema da formação de mão-de-obra, são tratados como condicionantes externos da educação e não podem deixar de ser conhecidos, analisados e pesados pelos cientistas sociais, assim como pelas autoridades às quais se deu a responsabilidade de planejar a educação". A UNESCO, ponderando sobre a importância da planificação educacional, insiste na sua integração com outros setores: "No país onde exista uma planificação das atividades do Estado é conveniente que o planejamento da educação seja conhecido no contexto do plano ou programa de desenvolvimento econômico e social, e que o lugar reservado à educação nesse plano seja proporcional ao papel que representa no desenvolvimento integral do país. No país em que não existam diretrizes para atividades do Estado, mas onde a educação é objeto de um planejamento, é conveniente estabelecer estreita coordenação entre esta educação planejada e os outros setores de atividades" (4). O planejamento da educação requer uma visão mais ampla dos problemas da sociedade, tais como: tendências gerais da estrutura sócio-econômica; características do sistema de estratificação; grupos organizados, ou grupos de pressão, que exercem uma influência direta ou indireta no sistema educacional (5).

Dentre os principais problemas educacionais que afetam o planejamento, o primeiro a considerar é o *sistema educacional*, que representou sempre a incorporação de idéias de sociedades de nível de desenvolvimento mais elevado do que o nosso e correspondeu aos anseios de um reduzido grupo; *a rede de estabelecimentos*, que não atende aos critérios da boa localização; *a carência de recursos*, que exige cuidadoso planejamento para melhor aloca-los o *baixo rendimento da rede escolar pelo abandono da escola, pela repetência e faltas* (haja vista que o planejamento não pode deixar de considerar a grande quantidade de alunos que não consegue promoção, ano após ano, constitui um grave problema, uma vez que as poucas vagas escolares são ocupadas por repetentes, impedindo a outros o acesso à escola), finalmente, a adoção de *técnicas, métodos e equipamentos pedagógicos* torna compulsória a compatibilização entre custo e eficácia.

*Necessidade de pesquisas para o diagnóstico* — Para que sejam conhecidos e identificados todos esses problemas, necessário se faz a investigação como base do diagnóstico, logo, do plano como principal instrumento de decisão para investir no setor educacional (6). É o primado da pesquisa, que se inicia, modestamente, com os levantamentos. Especialmente sobre o assunto, o Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará dispôs:

“Ocorre que o planejamento do desenvolvimento possui as suas próprias exigências, exatamente em função dos alicerces em que assenta. Esse planejamento requer diagnósticos, exige diagnósticos e implica em opções do teor mais racional possível sobre a aplicação de recursos em atividades de eficiência e reprodutividade comprovadas.

“Conforme se nota, o ponto de partida para planejar o desenvolvimento são os diagnósticos. Estes podem ser de diferentes tipos, podem atingir diferentes níveis de adequação à realidade, assim como podem dispor de funcionalidades operacionais maiores e menores.

“Admite-se generalizadamente que a eficiência do planejamento se afirma na razão direta da qualidade dos diagnósticos. No que tange a um país ou região de pequeno desenvolvimento — onde naturalmente o reconhecimento da realidade sócio-econômico-política é diminuto — isto equivale a dizer que a eficiência do planejamento depende de pesquisas diagnósticas, que aumentem o cabedal de conhecimentos passíveis de utilização pragmática.

“Sabe-se que os bons resultados de um plano não decorrem apenas das diagnoses adequadas, uma vez que existem outros estágios de planificação e execução capazes de maturar ou tu-

multuar a qualidade dos frutos. As observações precedentes, todavia, enfatizam a importância dos diagnósticos sobre a sociedade a desenvolver, como de relevante significância face ao planejamento.

“Existe um incômodo e obstaculizante paradoxo referente ao planejamento do desenvolvimento; os diagnósticos são indispensáveis e devem ter um mínimo de realismo; entretanto, em uma sociedade subdesenvolvida, os que devem elaborá-los têm dificuldades de atingir graus elevados de realismo científico” (7) .

*Estatísticas educacionais* — Ponto central do diagnóstico são as estatísticas, de modo geral, falhas e atrasadas, mas somente a atividade de planejar poderá melhorá-las, incrementá-las e aumentá-las. Enfim, é a atividade de planejar que cria e aumenta as estatísticas.

As necessidades de estatísticas para o planejamento educacional vão desde informações gerais sobre as características demográficas da população e índices econômicos nacionais até aos dados específicos relacionados com os problemas essencialmente educacionais (8) .

As estatísticas gerais — demográficas e econômicas — interessam a todos os tipos de planejamento:

- evolução da composição etária e por sexo da população e sua distribuição em áreas urbana e rural;
- evolução da população economicamente ativa por setor de atividade econômica e nível de escolaridade;
- evolução do produto bruto nacional, total e “per capita”;
- evolução da despesa pública total e por finalidades principais.

As estatísticas educacionais compreendem todas as informações quantitativas relativas às instituições, processos e resultados do sistema educacional do país. O Manual da UNESCO distingue três grandes áreas:

- a) estatísticas referentes às características educacionais da população (população analfabeta e sua composição por sexo e idade, nas áreas urbana e rural; distribuição da população alfabetizada por nível educacional, sexo, idade, nas áreas urbana e rural; tipo de curso e série que o indivíduo está freqüentando na data do censo);
- b) estatísticas administrativas referentes às instituições e finanças educacionais;

- c) estatísticas não periódicas relativas a aspectos específicos da educação.

Para simplificar, poderemos adotar a classificação sugerida pelo trabalho do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Reformulação do sistema estatístico das universidades brasileiras):

- a) Estatísticas referentes ao corpo discente;
- b) Estatísticas referentes ao corpo docente;
- c) Estatísticas referentes ao corpo administrativo;
- d) Estatísticas financeiras;
- e) Estatísticas referentes às instalações em geral.

*Técnicas de planejamento educacional* — Dentre as muitas técnicas de planejamento global da educação, cabe referência àquelas mais vinculadas a expectativas comuns às áreas em desenvolvimento. Enumeramos as mais usadas:

1. Há um modo de tratar a questão educacional que não chega a constituir-se num método de planificação educacional, mas tem-se mostrado útil como primeira aproximação naqueles países que tenham pela primeira vez empregado o planejamento. Consiste em *relacionar o atendimento escolar corrente com a evolução da população total e sua distribuição etária*.
2. O segundo método, conhecido como o da relação *produto-educação*, coteja tanto o estoque de indivíduos com diversos níveis de escolarização, quanto o fluxo de novos graduados à produção nacional de bens e serviços. A ênfase do método é, portanto, sobre as necessidades educacionais da estrutura produtiva da sociedade.
3. Uma outra aproximação, conhecida como método *agregativo*, procura levar em consideração a demanda global da sociedade pela educação, em vez de apenas a demanda do setor produtivo por pessoal escolarizado. Consiste em comparar a “performance” sócio-econômica e educacional da sociedade com as de outros países de diferentes níveis de desenvolvimento.
4. A quarta técnica baseia-se nas necessidades de pessoal qualificado do setor produtivo da sociedade. Trata-se do “*manpower approach*” ou *método da força-de-trabalho*. Essencialmente, consiste em identificar a estrutura ocupacional da força-de-trabalho, segundo os vários ramos da atividade econômica, e os requisitos educacionais de cada ocupação específica nessa estrutura. Estabelecidas as cor-

respondências, a partir das metas econômicas fixadas e das suas exigências quanto à composição de força-de-trabalho, pode-se proceder à quantificação das necessidades educacionais para atender àquelas exigências (Esta técnica foi usada pela OCDE no Projeto do Mediterrâneo).

5. Uma das mais usadas técnicas para o planejamento educacional se fundamenta na *concepção de que o desenvolvimento global da sociedade é promovido pelos seres humanos* (ou recursos humanos ou capital humano), como agentes ativos das mudanças que acompanham o desenvolvimento. O desenvolvimento dos recursos humanos desempenha papel estratégico no processo de desenvolvimento geral da sociedade. O meio mais óbvio de desenvolver os recursos humanos é a educação formal. Mas esta não é suficiente, devendo ser acompanhada de melhoramentos na saúde e na nutrição dos membros da sociedade. Além disso, a educação formal promove não só o desenvolvimento como também a aprendizagem "em serviço", sistemática ou informal, e o auto-desenvolvimento do indivíduo que procura adquirir maiores conhecimentos ou habilitações por iniciativa própria. Na medida em que este auto-desenvolvimento seja o resultado de incentivos proporcionados pela própria sociedade, também ele fará parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento dos recursos humanos. Uma tal estratégia vai além do simples planejamento educacional, mas necessariamente incluirá este. Essa inclusão se fará através de um "*manpower approach*", incluindo os programas de treinamento em serviço, sistemáticos, proporcionados por algumas instituições empregadoras, a estrutura de incentivos e a utilização do pessoal qualificado (9).

Ao fim desta enumeração de vários tipos de técnicas de planejamento educacional, indagamos, que técnica utilizar? O emprego de uma técnica está, *coeteris paribus*, em relação com o desenvolvimento do planejamento educacional do país ou região. Para uma primeira abordagem nestes termos, é de todo indicado o relacionamento do entendimento escolar com a evolução da população total e etária, com a inclusão de aspectos de outras técnicas. Com o crescimento do espírito de planejar, pode-se aplicar uma técnica mais sofisticada.

### 3. PROGNÓSTICO E FIXAÇÃO DE METAS

O planejamento também se define pela seleção de objetivos alcançáveis por meios adequados. A semelhança do médico que pre-

cisa de um padrão para julgar a saúde do cliente, no planejamento é necessário *standard* para saber o grau de desenvolvimento alcançado. Isto porque "diagnóstico não é, pois, história, é também prognóstico".

Pronta a análise da situação, parte-se para as projeções das tendências. Seguindo a comparação médica, usada por Jorge Ahumada, deveríamos dizer que a elaboração do plano constitui a terapêutica para remediar os males, identificados pelo diagnóstico. Em termos mais precisos, trata-se de *fixar metas* expressas em termos quantitativos e de determinar os *meios necessários* para alcançá-las. Por exemplo, se o diagnóstico acusou carência de escolas, a fixação da meta será em termos de se construir certo número de salas em determinado tempo.

Esta é a fase das projeções ou da "planificação propriamente dita", que vai consistir justamente na escolha dos objetivos a alcançar no quadro da situação e conforme os recursos.

Há ainda a considerar-se o problema da compatibilização dos fins entre si, que devem ser realísticos, técnica e politicamente. Por exemplo, pode ser que se conte com todos estes recursos para alcançar as metas selecionadas, porém, não se consiga a liberação de áreas para construção por motivos políticos. Do ponto de vista técnico, as metas são realizáveis, mas, do ponto de vista político-social, não o são. A relativa facilidade na elaboração técnica e a dificuldade da realização político-social das metas são condições que devem ser pensadas. A segunda, todavia, é mais importante. Tudo isto se relaciona com a possibilidade de participação da população de alguma forma. Tem razão Gonzalo Martner quando diz que "o programador, conforme as linhas gerais estabelecidas na política, formulará metas concretas para a ação, a fim de possibilitar o cumprimento dos prognósticos estabelecidos" <sup>(10)</sup>.

A tarefa de formular plano é, pelo visto, eminentemente técnica. E a sua eficácia, por seu turno, para Hélio Jaguaribe, depende da validade de seus três momentos formativos: o da análise ou diagnóstico da situação, o da escolha de objetivos compatíveis com a situação e compatíveis entre si, e o da adoção de meios adequados para, de acordo com a situação, conduzir ao alcance os objetivos eleitos <sup>(11)</sup>.

#### 4. DISCUSSÃO E APROVAÇÃO POLÍTICA DO PLANO

O plano, uma vez elaborado, necessita da aprovação da autoridade para se transformar num autêntico documento político.

Vários são os sistemas de discussão e aprovação. O plano pode ser apreciado por pessoas, grupos profissionais, instituições e até pelo povo. Todo programa, para ter possibilidade de êxito, é Gon-

zalo Martner quem afirma, requer contar com a aprovação do governo, com a anuência da opinião pública e com o interesse dos diversos setores (12) .

O Congresso participa da aprovação quando se trata de recursos orçamentários ou da necessidade de reserva de fundos. No caso da educação, a aprovação conta com a participação do colegiado, sobretudo para a fixação de critérios e de normas. Sobretudo por ser o Conselho de Educação um órgão normativo é que o plano deve ser aprovado por ele, pois, para a execução, é necessário que siga *critérios e normas disciplinadoras*. Não sendo os seus membros técnicos em planejamento, e sim pessoas com vivência em educação e parcelas expressivas da comunidade, podem ajudar a ajustar o plano à realidade. Ajuste particularmente necessário do ponto de vista político. O trecho seguinte do Plano Integral de Educação da Bahia serve de conclusão para este item: "A elaboração é a fase em que tecnicamente se formula o documento. Na formulação há o predomínio quase que exclusivamente da técnica. Isto é, se diagnostica, identificam-se os fatores que influem positivamente, e os obstáculos que atuam negativamente. Mas só se faz o diagnóstico para que daí saia um prognóstico — metas. Se a formulação do documento é essencialmente técnica, a discussão e aprovação são, predominantemente, política. O plano tem de ser submetido à apreciação do Conselho para que ele receba os ajustamentos, os temperamentos, que somente os Órgãos Colegiados podem fazer. É o papel do Conselho Estadual ao apreciar o Plano Integral de Educação" (13) .

## 5. EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA DO PLANO

Aprovado o plano, a tarefa seguinte é a da execução. É a parte a cargo dos setores administrativos. Hélio Jaguaribe divisa dois momentos na execução: a) *implantação* dos novos mecanismos legais e administrativos ou das novas entidades privadas ou públicas que permitirão alcançar os fins previstos; e b) *a operação* desses mecanismos, com vistas àqueles fins (14) .

Muitas vezes o planejamento revisa a estrutura administrativa, atribuindo encargos a órgãos diversos, havendo necessidade de reformar ou de criar instituições que tornem possível o andamento do programa.

Na operação é que se faz a execução das obras e o detalhamento ao nível do programa ou do projeto.

Todavia, é no momento da execução que se encontram os grandes problemas do planejamento. Já vimos que a elaboração do documento é, relativamente, fácil. Mas defeito na análise da situação ou inexatidão das projeções, tudo vai se refletir na execução.

Além do mais, nem sempre a máquina administrativa está na mesma época de elaboração.

Vejamos a este respeito dois depoimentos:

Rômulo de Almeida observa com inusitado realismo que “quanto mais um país necessita de planificar (o uso dos seus recursos totais para o máximo benefício conjunto), menos é capaz de dispor das condições administrativas para isso. Entre as condições administrativas, são mais evidentes as carências técnicas e financeiras, porém, as dificuldades têm raízes sociais e políticas mais profundas, as quais são tanto efeito quanto causa do subdesenvolvimento em geral. As mudanças na administração para a planificação ou para o exercício mais ativo das tarefas específicas, funcionais ou setoriais, que conduzem ao desenvolvimento, não podem ser rápidas. Requerem uma estratégia e tempo, considerados os fatores políticos” (15).

E Alvin Mayne, do serviço de planificação de Porto Rico, em estudo exatamente sobre o “Estabelecimento e administração de um plano de desenvolvimento econômico regional”, chama a atenção para o mesmo fato: “Por que tantos planos de desenvolvimento econômico regional preparados com grande cuidado não são postos em execução? Eu encontrei uma resposta a esta questão: seus autores não levam em consideração as engrenagens administrativas que, na prática, são impossibilitadas de tomar as decisões estipuladas” (16). As condições administrativas são da maior importância para a execução e êxito do plano, pois, “planejar não é precisamente fazer um documento que contém metas e meios a cumprir-se em um prazo determinado. A planificação é um processo. O esquecimento desta característica só conduz a equívocos na maneira de encarar os problemas administrativos de planificação e a diminuir-lhe parte de sua eficácia” (17).

## 6. AVALIAÇÃO E CONTINUAÇÃO DO PLANEJAMENTO

Os órgãos que executam o plano, tanto os de linha como os de estado-maior, devem proceder a revisões contínuas, visando adaptar o plano às mudanças. O plano, como instrumento de um processo, deve ser enriquecido e alimentado de novas informações. Ao se colocar em dia o plano, avalia-se e ao mesmo tempo controla-se a sua execução. A análise periódica, o alcance das metas dentro do cronograma, é uma exigência do acompanhamento. O controle dos resultados é consequência da execução. Num plano educacional, deve-se saber quantas salas foram construídas por ano, quantos alunos foram atendidos, quantos professores estão ensinando. Um fluxo permanente de estatísticas deve ser estabelecido desde a base administrativa até os órgãos superiores. O conhecimento do que

acontece deve retificar o que vai sendo executado. Enfim, é necessário que o executivo conte com mecanismos administrativos que permitam: revisar continuamente o plano, avaliá-lo, adaptá-lo às mudanças e comprovar que a sua execução está marchando conforme projeção.

Assim, fecha-se o ciclo da planificação — da elaboração à avaliação do plano. A revisão e a crítica do plano executado criam condições e experiências para programas futuros. Um plano dá margem a outro. A revisão de um será a reflexão e decisão do outro.

## **SEGUNDA PARTE — CONSELHO DE EDUCAÇÃO DA BAHIA NO PLANEJAMENTO (1968-1971)**

Como vimos, na primeira parte, o momento apropriado para a atuação do Conselho de Educação no processo de planejamento é na discussão e aprovação do plano. Uma vez o plano elaborado, será submetido aos critérios do colegiado, em se tratando de um primeiro programa; desencadeado o processo de planejamento e indo os planos constantemente ao Conselho, a participação deste órgão passa a ser maior.

Decorre da competência normativa atribuída ao Conselho a faculdade de discutir e aprovar planos. Assim, o sentido de aprovar é, antes de tudo, de fixar normas e critérios, e não de entrar em pormenores desnecessários.

Nesta segunda parte, procuraremos relatar como vem procedendo o Conselho Estadual de Educação da Bahia na aprovação de planos.

### **I. COMPETÊNCIA LEGAL PARA APROVAR**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceu que o Conselho Federal de Educação *elabora* o Plano de Educação referente a cada fundo:

Art. 92 — A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os estados, o Distrito Federal e os municípios 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1.º . . . . .

§ 2.º — O Conselho Federal de Educação *elaborará*, para execução em prazo determinado, o plano de Educação referente a cada Fundo.

Art. 93 — Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferentemente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos Conselhos estaduais, de sorte que se assegurem..." (Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961) (18).

A lei deu atribuição de "elaborar" planos ao Conselho Federal de Educação. Contudo, nas razões de veto à letra *f*, do art. 9.º, o governo restringiu esta atribuição e fez mais — fixou o sentido de elaborar. É interessante o exame das razões de veto, porque elas mostram a intenção do legislador quando fala em elaborar:

"RAZÕES DE VETO — LETRA "f" — Artigo 9.º — elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos federais destinados à educação (artigo 93) e os quantitativos globais das bolsas de estudos e dos financiamentos para os diversos graus de ensino, a serem atribuídos a cada unidade da Federação.

O projeto se refere à elaboração de planos de aplicação de recursos orçamentários, o que importa em tarefa administrativa altamente complexa, só executável pelos órgãos específicos de cada setor de atividade do Ministério, sob a coordenação do Ministro de Estado.

Essa tarefa exige trabalhos preparatórios de tal vulto que, para ser exercida com independência pelo Conselho Federal de Educação, obrigaria a uma duplicação dos órgãos técnicos do Ministério.

Ora o § 2.º do art. 92 já incumbia o C.F.E. de elaborar o Plano de Educação referente a cada um dos três Fundos, *atribuição que permitirá àquele órgão fixar as normas e os critérios disciplinadores dos planos de aplicação, sem entrar em pormenores desnecessários*. É ainda de assinalar que o veto virá assegurar aos programas de ação do Ministério a conveniente flexibilidade para que possam sofrer modificações decorrentes de problemas surgidos na execução" (19).

A primeira compreensão do texto é de que não cabe ao CFE a elaboração de planos de aplicação de recursos. E mais a faculdade de elaborar planos, contida no § 2.º do art. 92, ficou bastante esclarecida quando limitou, e com muito acerto, a "*fixar normas e critérios disciplinadores dos planos*". Entenda-se, portanto, que elaborar quer dizer fixar critérios, no que, aliás, andou muito certo o legislador federal.

Outra foi a situação da legislação estadual. Não fala mais em elaborar. A competência atribuída ao Conselho Estadual de Educação da Bahia é de *aprovar*:

Art. 90 — O Conselho Estadual de Educação terá função normativa no que toca à aplicação das atividades educacionais no Sistema, bem assim na *aprovação* dos planos de aplicação de recursos destinados à educação e ao ensino cabendo-lhe outras que por lei forem atribuídas (Lei n.º 2.463, de 13 de setembro de 1967).

Na outra lei, a que organizou a Secretaria de Educação e Cultura e que traça a competência do Conselho Estadual de Educação da Bahia, a atribuição para aprovar ficou mais realçada:

Art. 34 — O Conselho Estadual de Educação tem por finalidade exercer as funções consultivas e normativas sobre o ensino público e particular, competindo-lhe:

.....  
13 — *aprovar* o Plano Estadual de Educação, atendidos os critérios específicos;

14 — *aprovar* planos de aplicação para recursos oriundos do Plano Nacional de Educação (Lei n.º 2.464, de 13 de setembro de 1967) <sup>(20)</sup>.

Pela legislação estadual, portanto, o Conselho de Educação *aprova*. Andou melhor ainda o legislador, porque aprovar é uma tarefa que o conselheiro pode, normalmente, efetuar sem que lhe seja exigido esforço técnico maior. O que a lei condiciona para a designação de componente do Conselho é que tenha “notório saber e experiência, em matéria de educação”, e não que seja um técnico em planejamento.

Veremos nos itens seguintes como o Conselho Estadual de Educação da Bahia vem exercendo a atribuição de aprovar planos, pioneiramente, quando da discussão do Plano Integral de Educação e, em seguida, na aprovação contínua dos planos de aplicação de recursos.

## 2. APROVAÇÃO DO PLANO INTEGRAL

Em 1968, o Governo Luiz Viana Filho apresentou o primeiro plano de educação e cultura do Estado da Bahia. Elaborado, foi enviado ao Conselho de Educação para aprovação em maio do mesmo ano.

Em se tratando de um primeiro plano setorial no campo da educação, não havia muitas informações. *A técnica de planejamento* consistiu, podemos dizer, em relacionar o atendimento escolar com a evolução da população total, combinando-se com o critério dos pólos de desenvolvimento. O emprego destes parece ser uma das maiores inovações do Plano Integral de Educação da Bahia.

Ainda quanto à *elaboração*, o plano foi formulado pela própria equipe da Secretaria de Educação e Cultura, com a participação de seus assessores, diretores, planejadores e estatísticos. Talvez esta tenha sido uma das medidas que permitiria o êxito de sua execução. A administração, pensamos nós, chegou até à planificação, no momento da elaboração. Na etapa da execução, o plano pode baixar até a administração. Diminuiu-se, desta forma, o fosso que sempre se coloca entre os formuladores e os executores do plano.

Os critérios adotados foram o *demográfico* e o dos *pólos de desenvolvimento*.

Para que os recursos públicos tenham maior rendimento, é preciso que procurem as potencialidades, transformando-as em produtos finais, úteis à comunidade. O que o estudo dos pólos revelou é que há região, cidades e zonas com potencialidades maiores do que outras.

Ao lado dos pólos de desenvolvimento, como critério usou-se também a concentração demográfica, pois não bastam as potencialidades se não existe população no local. Uma região pode ter elevado grau de desenvolvimento sem população que justifique o aumento dos investimentos.

É uma maneira de substituir os critérios empíricos por outros mais objetivos, utilizando-se os pólos de desenvolvimento. Portanto, além da complementação entre o critério da população e da polarização, atendendo-se para o tempo, ainda há a considerar que um satisfaz ao curto prazo, isto é, pela densidade populacional pode-se fixar certos investimentos educacionais, o segundo irá possibilitar o emprego de recursos nas áreas de maior potencialidade, a saber, atenderá a médio e a longo prazo.

A compatibilidade entre os dois critérios é evidente. A curto e até mesmo a médio prazo, os aglomerados humanos exigem e condicionam a fixação dos níveis de escolarização. Mas a longo prazo, tendo-se em vista as potencialidades, visa-se o desenvolvimento das áreas com maior poder de polarização.

O plano projetou para os três níveis — primário, médio e superior, como também para a cultura.

Para a discussão, o Conselho Estadual de Educação contou com a colaboração dos assessores que elaboraram o plano, quer prestando informações, quer esclarecendo, quer expondo no próprio Conselho. Na discussão, houve um trabalho, poderia dizer conjunto, entre assessores e conselheiros, para complementar o documento.

A discussão e aprovação do Plano, no Conselho, é bem um exemplo para percebermos a sua competência no assunto:

*1.ª fase.* Primeiramente, em sucessivas reuniões das Câmaras, Comissões e Plenário, algumas delas com a presença

dos técnicos elaboradores do Plano, foram discutidos e examinados os vários pontos. Daí surgiram os pareceres parciais, em número de quatro, referentes, respectivamente, ao ensino primário, médio, superior e à parte geral. Em seguida, foram encaminhadas ao Secretário de Educação, à guisa de relatórios, sugestões e contribuições para elaboração da redação definitiva do plano.

*2.ª fase.* Em segundo lugar, de posse destas informações, o Secretário reestudou o Plano e enviou ao Conselho os esclarecimentos e as observações, concluindo que a quase totalidade das observações feitas pelo Conselho ao Plano foram acolhidas pelo Secretário, que sobre as mesmas se manifestou: ora declarando ter mandado fazer as retificações e correções no texto definitivo do Plano; ora projetando as modificações sugeridas para a fase de execução do Plano ou para oportunidades de futuras reformulações do mesmo; ora anunciando providências corretoras mediante projetos específicos a serem remetidos ao Conselho; ora, finalmente, fornecendo interpretações ou esclarecimentos ao objetivado pela Secretaria de Educação na elaboração do plano.

*3.ª fase.* Por último, o Conselho reexaminou os esclarecimentos do Secretário e as modificações, dando por aprovado o Plano Integral de Educação.

Ainda há a assinalar que a discussão foi feita em profundidade, quer examinando os critérios usados pelo Plano, quer complementando as informações, etc. A aprovação só foi expedida depois de amplo debate entre Conselheiros, assessores, órgãos formuladores e executores <sup>(21)</sup>.

### 3. PLANOS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS

O importante a salientar-se nesta competência para aprovar planos de aplicação de recursos é que o Conselho Estadual de Educação se situa inteiramente dentro do processo de planejamento. Aprova, reformula periodicamente planos que devem ser aplicados. Há, portanto, um fluxo contínuo de informações entre Conselho e elaboradores deste tipo de plano.

Conforme vimos no item da competência legal para aprovar planos, deve o Conselho aprovar, também, os chamados planos de aplicação de recursos das cotas do salário-educação e do Plano Nacional de Educação.

Nesta tarefa, o Conselho acompanha a ajuda federal à educação, suas aplicações, destinações, observando sempre o emprego para despesas correntes e para despesas de capital.

Para a aprovação dos planos de aplicação de recursos, conta o Conselho Estadual de Educação com a colaboração do Centro de Estudos e Planejamento e demais órgãos assessores da Secretaria de Educação. Quanto ao Centro, é um só órgão assessor que serve tanto à elaboração como à aprovação. Aliás, a própria lei assim dispôs e o Conselho, em resolução, confirmou e detalhou o trabalho. Deve o Centro, no início de cada exercício financeiro, fornecer-lhe os quadros demonstrativos das disponibilidades e das destinações de recursos vinculados aos planos de educação. Há uma economia de meios, o Conselho serve-se da mesma assessoria de planejamento da Secretaria (22).

### **Conclusão**

Do que dissemos, podemos concluir:

Em primeiro lugar, a concepção do planejamento, como processo e não como documento isolado e momentâneo, demonstra que a efetivação do plano depende não somente de quem o elabora, como também dos vários setores da administração.

Em segundo lugar, ao Conselho de Educação, como órgão normativo e consultivo, não cabe elaborar plano. A formulação é uma tarefa eminentemente técnica, cometida aos planejadores, estatísticos, assessores, profissionais que podem realizar diagnóstico, projetar e fixar metas, vinculando recursos. Os componentes de um Conselho são pessoas com experiência em educação, e não planejadores. Contudo, embora não sejam os elaboradores, são os que aprovam planos, participando, desta maneira, do processo de planejamento.

Em último lugar, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional outorgou ao Conselho Federal de Educação a atribuição de elaborar planos. Considere-se que, no âmbito federal, cabe ao Ministério do Planejamento a demarcação do planejamento, limitando a competência do Conselho. A lei estadual, mais nova, atribuiu ao Conselho Estadual de Educação a tarefa de discutir para aprovar programas. Apesar de apenas discutir e aprovar, poderá fazer em toda profundidade, sugerindo modificações e alterações, como procedeu no exame do Plano Integral de Educação.

*EDIVALDO BOAVENTURA*

\* Texto revisto da prova didática do Concurso de Professor Titular, na Faculdade de Educação a UFBA., em 9-7-1971.

1 Martner, Gonzalo. *Organización administrativa para el planeamiento del desarrollo económico*. Recife, SUDENE, 1963. p. 7, mimeog.

2 Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. *Planejamento diocesano* (texto preliminar) Rio de Janeiro, s.c.p. 1966. p. 1-2.

3 Lamparelli, Celso et alii. *Educação e planejamento*, 2. ed. Rio de Janeiro, Vozes, 1969. p. 21-54 (Coleção Educar para a vida, 5).

4 Brasil, Ministério da Educação e Cultura. INEP. *Planejamento da Educação, recomendação n.º 54 (1962)* In: *Conferência Internacional de Instrução Pública, recomendações 1934-1963*. Rio de Janeiro, 1965. p. 198-200.

5 Lamparelli, Celso et alii, op. cit. p. 24.

6 Ahumada, Jorge. *Teoría y programación del desarrollo económico*. Recife, SUDENE, 1962. p. 44.

7 Pará, Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social — *Pesquisas diagnósticas para o planejamento*, experiência de institucionalização. Salvador, s.c.p. 1966. p. 7.

8 Paris, UNESCO — *Manual de Estatística Educacional (1961)* apud Brasil, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. *Reformulação do sistema estatístico das universidades brasileiras*. Rio de Janeiro, 1968. p. 57-61.

9 Brasil, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. *Reformulação do sistema estatístico das universidades brasileiras*. Rio de Janeiro, 1968. p. 128-45 (Estudo elaborado pela ERGO Consultoria Econômica e Estatística).

10 Martner, Gonzalo, op. cit. p. 14.

11 Jaguaribe, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, p. 19, 62, p. 29.

12 Martner, Gonzalo, op. cit. p. 14.

13 Bahia. Secretaria de Educação e Cultura da Bahia. *Plano Integral de Educação e Cultura*. Bahia. Imprensa Oficial da Bahia, 1969. v. 1, p. 97.

14 Jaguaribe, Hélio. op. cit. p. 29.

15 Bahia, AGPO-SEARA — ISP. *PLANO, programa, projeto*; material de estudo para a formulação do sistema de planejamento do Governo do Estado da Bahia. Salvador, 1966. p. 1, mimeog. (Contribuição do Prof. Rômulo de Almeida e da CEPAL).

16 Mayne, Alvin — *Etablissement et administration d'un plan de développement économique régional*; l'exemple de Porto Rico. Paris, OCDE, 1961. p. 9. (Problèmes de Développement).

17 Ahumada, Jorge. op. cit. p. 48.

18 Brasil, Conselho Federal de Educação. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei N.º 4024, de 20-12-1961)* 4. ed. Rio de Janeiro, 1970. p. 38-39.

19 Associação de Educação Católica do Brasil — *Diretrizes e bases da educação nacional*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1968. p. 3.

20 Bahia. Secretaria de Educação e Cultura — *Educação é desenvolvimento*, 3. Salvador, Impr. Oficial da Bahia, s.d. p. 33-34.

21 Bahia. Secretaria de Educação e Cultura. *Plano Integral de Educação e Cultura*. Bahia, Impr. Oficial da Bahia, 1969. v. 1, p. 32-40; v. 2, p. 97-106.

22 Bahia. Conselho Estadual de Educação. *Pareceres ao Plano Integral de Educação*; processo n.º 21/68.

Resoluções sobre aprovações de planos de aplicação, n.ºs: 1/68, 2/68, 3/68, 4/68, 5/68, 6/68, 8/68, 9/68, 10/68, 11/68, 21/69, 25/69, 30/69, 31/69, 34/69, 36/69, 37/69, 54/70, 60/70, 65/70, 67/70, 73/70, 76/70, 81/70, 84/70, 93/71, 94/71, 96/71.