

Revista da

FACED

Universidade Federal da Bahia



7

ISSN 1516-2907

Políticas Públicas e Reformas Educacionais no Brasil: enfoque no planejamento educacional no âmbito dos Municípios

RESUMO: Este texto discute os desdobramentos das políticas públicas e reformas educacionais que entram em curso a partir de 1990, e que introduzem no cenário brasileiro os princípios de descentralização e municipalização do ensino. Busca-se elucidar os impactos das reformas educacionais no âmbito dos municípios, enfatizando a proposição do poder público municipal criar e gerir seus sistemas públicos de ensino, bem como a importância que o planejamento educacional assume para que essa demanda seja atendida. Diante do “imperativo” de reorganizar e manter seus sistemas de ensino, o poder público municipal tem se deparado com inúmeras dificuldades, dentre essas, a elaboração dos planos municipais de educação.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas, descentralização, municipalização, planejamento, plano municipal de educação.

Cátia Verônica Nogueira Dantas

Graduada em Pedagogia
Consultora-PRADEM/UFBA
c.dantas@terra.com.br

Tércio Rios de Jesus

Mestrando em Educação
Faced/UFBA
Bolsista da Fundação Ford
PRADEM/UFBA
terciorios@bol.com.br

Considerações Iniciais

Apesar do discurso manifestado pelas atuais políticas se apresentar sob várias perspectivas, seu eixo de maior projeção diz respeito às crises e transformações que vêm ocorrendo na contemporaneidade. Em atenção a essas crises e transformações – que têm grandes implicações nos campos político, econômico e cultural – as reformas que estão sendo empreendidas pelos sistemas públicos de ensino estão permeadas, de modo geral, da necessidade de construção de um novo projeto social.

De forma cada vez mais intensa, a crise de paradigmas, as rupturas epistemológicas, a crise de identidades, o fortalecimento de grupos tidos como minoritários (grupos étnicos, religiosos, gays, lésbicas, travestis, portadores de deficiência, dentre outros) têm trazido para a sociedade contemporânea, não só a emergência de novas perspectivas e novos olhares sobre as interações entre os sujeitos e sob o próprio sujeito, como também, a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços sociais oferecidos

pelos governos, principalmente no que diz respeito à educação da população. Essa proposição vem sendo apoiada e difundida por organismos internacionais como UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, dentre outros, e, pode ser percebida não só na realidade brasileira, mas em toda a América Latina.

A partir da difusão e implementação desse discurso, a melhoria da qualidade do ensino vem sendo proclamada com base nas políticas internacionais, seguindo a lógica da qualidade total, eficiência e produtividade que permeiam a lógica de mercado nos dias atuais, que se constituem em imperativos de uma nova ordem mundial pautada nos princípios do neoliberalismo, que convergem na necessidade de reformas em âmbito político e administrativo. Dessa forma, a partir dos anos 1990, as políticas públicas, seja para o desenvolvimento econômico seja para o desenvolvimento social, têm sido uma das principais preocupações de pesquisadores e estudiosos que investigam a temática educação e sociedade.

Assim, a relação entre política e educação tem sido objeto de inúmeras pesquisas que vêm buscando evidenciar principalmente os impactos das atuais políticas nos sistemas públicos de ensino e, por razões bastante evidentes e significativas, nos sistemas públicos de ensino no âmbito dos municípios. Pois, é nesse âmbito que vêm ocorrendo os maiores impactos causados pelas políticas em curso, como é o caso da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, o qual introduziu uma nova sistemática de redistribuição e gestão dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

As reformas do Estado, a crise do Estado-nação, as políticas de privatização, descentralização e municipalização, os processos de globalização, difusão do neoliberalismo e tantos outros fenômenos constituem o complexo quadro em que estão em curso, as reformas educacionais que vêm ocorrendo atualmente. Pode-se considerar que as implicações desse conjunto de fenômenos e seus desdobramentos em termos de políticas e reformas tornam ainda mais aguda a questão do planejamento educacional, pois, é aí que as orientações do planejamento econômico refletem-se com maior peso.

Entretanto, é importante perceber - nas relações existentes entre as políticas voltadas para o desenvolvimento econômico e

as políticas com ênfase no desenvolvimento social - que nos planos de desenvolvimento empreendidos no Brasil os setores sociais como educação, saúde e infra-estrutura não são pensadas em benefício do bem-estar da população. Na literatura específica, constata-se que os aspectos sociais que servem de pano de fundo para as políticas públicas atuais, vêm historicamente desempenhando um papel coadjuvante no processo econômico. Nas razões do Estado para a implementação dessas políticas, constata-se a ênfase que é dada aos aspectos econômicos dos planos de desenvolvimento em nosso país.

Além disso, desde o início do século XX, a educação brasileira é marcada por relações conflitantes entre os diversos grupos sociais, de forma que fica evidente o espaço de disputa em que se constitui o campo educativo. Assim, as políticas educacionais atingem dimensões variadas e acentuado grau de complexidade, principalmente quando o foco da questão é o planejamento educacional, seja em âmbito nacional, estadual ou municipal. Por isso, quando se pensa as relações entre políticas públicas e educação, educação e desenvolvimento, reformas educacionais e planejamento educacional, emergem questionamentos como: Quais as perspectivas da educação brasileira no âmbito das políticas públicas atuais? Quais as implicações das atuais políticas públicas para as reformas dos sistemas de ensino no Brasil? Quais os impactos dessas políticas no planejamento educacional nas várias dimensões político-administrativas que compõem o nosso sistema de governo?

A discussão aqui apresentada não tem a pretensão de responder a tais questionamentos, mas, de tomá-los como ponto de partida para que se possa refletir acerca das contradições, implicações, possibilidades, impossibilidades e outros aspectos que irão nortear a análise sobre as perspectivas do planejamento educacional no âmbito dos municípios. Acredita-se, portanto, que, dessa forma, o objetivo de poder contribuir com os debates sobre educação municipal estará sendo contemplado no desenvolvimento deste trabalho.

Políticas Públicas e Reformas Educacionais e suas Implicações na Reorganização do Sistema Público de Ensino no Âmbito dos Municípios

As políticas públicas e reformas que entram em curso a partir de 1990 merecem destaque, por conta dos desdobramentos e

implicações do modelo de intervenção estatal na consolidação da hegemonia política do neoliberalismo e seus impactos na educação brasileira. Segundo Saviani,

Os anos 90 foram marcados, no Brasil, por um clima de perplexidade e de aflição geral no que diz respeito à educação. Os governos Collor e Cardoso, de orientação neoliberal, caracterizaram-se por uma política educativa incoerente, combinando “um discurso sobre a importância da educação e um descompromisso do Estado” no setor, com um papel crescente da iniciativa privada e das organizações não-governamentais (ONGs) (apud AKKARI, 2001, p. 173).

Entretanto, para que se possa vislumbrar algumas das implicações das políticas educacionais geradas a partir de 1990 - na tentativa de ajustamento do projeto social brasileiro ao projeto neoliberal - parece importante retomar alguns pontos da relação entre políticas sociais e reformas educacionais em décadas anteriores. Assim, o vínculo existente entre planejamento social e desenvolvimento econômico poderá ser mais bem explicitado se forem evidenciadas algumas das referências dessa relação no decorrer do processo histórico brasileiro.

Oliveira (1999), analisando as razões pelas quais os governos têm empreendido reformas nos seus sistemas públicos de ensino, distingue três períodos de importantes movimentações no campo educacional para traçar o desenvolvimento do ideário dessas reformas. O primeiro deles vai de 1950 a 1970 e, segundo a autora, desde 1950, a relação entre formação e emprego passa a determinar as políticas educativas, assim, a educação formal influenciada pelo pensamento econômico recebia o *status* de investimento seguro (1999).

O vínculo entre escolaridade e trabalho é forjado a partir daí; esta constatação pode ser feita na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 4024/61, a qual já expressa os princípios da relação entre educação e desenvolvimento, e que irá se intensificar ainda mais com o regime autoritário. O segundo período identificado compreende meados de 1970 e final dos anos de 1980. Sobre ele, Oliveira afirma que uma série de acontecimentos como: crescimento súbito e desordenado da estrutura educacional, planejamento econômico adotado como política efetiva de governo, o movimento em defesa da educação pública e gratuita, den-

tre outros, marcam o período de Educação e Democracia. Para essa autora, do ponto de vista econômico, a educação era imprescindível para o desenvolvimento do país, e, do ponto de vista social, representava a possibilidade de acesso a melhores condições de vida e trabalho (1999).

Ressalta ainda, essa mesma autora, que a dupla abordagem dada à educação talvez tenha forjado uma orientação para as reformas educativas que vêm ocorrendo a partir de 1990. Essas atingem em cheio os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, e refletem o impulso dado à consolidação do projeto neoliberal iniciado pelo governo Collor e continuado pelo governo FHC. Tais aspectos, segundo ela, caracterizam o terceiro período de importantes movimentações no campo educacional.

A partir da Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos, realizada em Jomtiem, Tailândia, em 1990, em defesa da equidade social nos países mais pobres e populosos, e também, da Declaração de Nova Delhi proclamada em 1993 em defesa do atendimento à demanda de universalização do ensino básico, as orientações das reformas educativas no Brasil passam por grandes mudanças. Tais proposições, apesar de indicarem formas mais participativas e descentralizadoras de administração dos recursos e das responsabilidades na gestão do ensino público, emergem de um discurso ambíguo e muitas vezes contraditório.

Os princípios orientadores adotados pelo Brasil a partir desses dois eventos, e que constituem os pilares das reformas educacionais iniciadas a partir de 1990, estão fortemente ligados à questão do desenvolvimento econômico, como bem salienta Oliveira, as orientações para as reformas educacionais dos anos noventa preservam a perspectiva de formação de força de trabalho apta às demandas do setor produtivo, e em vez da igualdade de direitos defendem a equidade social, aqui entendida como a capacidade de estender para todos aquilo que se gastava só com alguns (1999). Permanece resguardada a preocupação com o desenvolvimento econômico, o que pode ser compreendido a partir da percepção de que educação básica é entendida como o mínimo de escolaridade oferecido pelo poder público e implica em possibilitar a formação de força de trabalho apta ao mercado. Portanto, o que se percebe é que, historicamente, as reformas educacionais empreendidas pelos governos estão fundamentadas na relação que se estabelece entre educação e desenvolvi-

mento, cujos desdobramentos atingem em cheio o planejamento social.

Bem, se concretamente existe uma relação entre planejamento social e educação e entre desenvolvimento e educação, conforme constatado na literatura específica, começa a vislumbrar-se, a partir daqui, a importância e a ênfase do planejamento educacional no âmbito das políticas públicas e das reformas dos sistemas públicos de ensino. No entanto, antes de adentrar nas discussões sobre planejamento educacional e, especificamente, planejamento educacional no âmbito dos municípios, faz-se necessário discorrer sobre questões como as reformas do Estado e políticas de descentralização e municipalização do sistema público de ensino. Dessa forma, será possível construir uma base para a discussão sobre o planejamento educacional nas várias instâncias de poder.

Sob a influência da globalização, da transnacionalização do capitalismo e mudanças na concepção de Estado, as políticas de descentralização e municipalização são incorporadas pelas reformas de Estado a partir das constatações da necessidade de uma redefinição da intervenção estatal, principalmente no que diz respeito às formas de planejamento e gestão das suas políticas públicas. É a suposição de que o modelo de Estado centralizado e totalizador não possui eficiência nem eficácia que oriente a necessidade da sua reorganização, colocando no centro do debate, conforme explica Martins (2001), a necessidade de descentralização administrativa, política e financeira.

No entanto, as reformas que vêm sendo implementadas nas últimas duas décadas, vão muito mais além do que uma crítica à intervenção estatal no modelo de Estado moderno. Ao se falar de reformas de Estado ou políticas públicas está se falando de ação política. Ação política que, segundo Moraes (2002), é exercida por meio de vários instrumentos, e um deles é a produção e difusão de idéias, imagens e valores. Nesse sentido, a difusão da hegemonia ideológica liberal é uma das máximas das atuais reformas do Estado e das políticas públicas em curso. A partir da lógica neoliberal, a supremacia do mercado assume proporções desastrosas no que diz respeito às reformas e às políticas públicas nos campos social, político, econômico e cultural. O mercado se configura em modelo de eficiência, eficácia e equidade, e passa a influenciar com maior intensidade as políticas públicas voltadas para atender as demandas sociais.

Observa-se, então, que desde a década de 1980 no Brasil, estão em curso reformas e políticas públicas que vêm gerando um quadro de contradições, possibilidades, impossibilidades e muitas incertezas com relação à melhoria efetiva dos serviços oferecidos pelo governo. Entretanto essas reformas se fazem sentir com maior peso, a partir de 1990, com o progressivo processo de mudança nas formas de colaboração entre o Governo Federal, Estadual e Municipal na gestão dos seus serviços e, particularmente, dos serviços educacionais. Assim, segundo Martins, após o Consenso de Washington 1990, a reforma nas estruturas do Estado e no seu aparato de funcionamento, consolidou a descentralização dos serviços prestados, através da desregulamentação na economia, da privatização das empresas estatais, da abertura de mercados, das reformas da previdência social, saúde e educação, sob a justificativa de otimização dos recursos (2001).

As discussões em torno da descentralização do ensino fundamental ganham, nesse contexto, bastante evidência pelo fato de que a descentralização é um processo complexo, permeado de contradições e com muitas implicações para o planejamento educacional. A descentralização constitui-se numa das dimensões da lógica neoliberal que predomina nas atuais políticas educativas, e vem sendo difundida na perspectiva de que possa promover uma melhor eficiência e eficácia dos serviços educacionais do país. No bojo das discussões sobre esse processo, as atenções se voltam principalmente para o papel das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades para com os diferentes níveis e modalidades de ensino. Porém, embora a descentralização seja defendida como instrumento que, numa perspectiva mais democrática, possibilita a correção de desigualdades educacionais, favorece a modernização da gestão dos sistemas educativos e otimiza os recursos públicos, é importante lembrar que, “Esse processo de descentralização da educação constitui-se, no Brasil, em um mecanismo vertical e pouco democrático” (AKKARI, 2001, p. 176).

Percebe-se que a reforma administrativa brasileira é empreendida pelo governo, na tentativa de ajustar o país aos parâmetros impostos pelos modelos econômicos e políticos pautados em diretrizes internacionais. Nesse contexto, o discurso neoliberal em âmbito educacional reflete em profundas mudanças nas formas de financiamento, gestão e planejamento da educação. No plano legislativo, o reflexo dessas mudanças pode ser percebido já na

Constituição Federal de 1988. É a partir da sua promulgação que os impactos das reformas políticas começam a ser sentidos pelos sistemas educacionais brasileiros, no artigo 212, por exemplo, é estipulado o percentual dos recursos - pelo menos 18% da receita federal e 25% das receitas estaduais e municipais - que devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento da educação brasileira.

Essas e outras medidas tomadas a partir da Constituição de 1988, demarcam os esforços do governo para introduzir os princípios de descentralização política e administrativa na ação do Estado no campo educacional, isso, tendo em vista a necessidade de atender as exigências das políticas internacionais. Também, é introduzido pelas reformas o processo de municipalização do ensino - aqui entendido como um desmembramento do próprio processo de descentralização - o qual, além de atribuir aos municípios a responsabilidade de criar e gerir seu próprio sistema de ensino, delega aos mesmos a responsabilidade pela manutenção da Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e, principalmente, do Ensino Fundamental.

Para que os municípios assumam a responsabilidade no enfrentamento das distorções dos processos de escolarização, o governo busca implementar as políticas de reorganização dos papéis das várias esferas administrativas, buscando também cumprir os dispositivos legais da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9394/96, documentos que legitimam a introdução dos princípios de descentralização e municipalização nas políticas educativas brasileiras. Mas, deve-se estar atento para o fato de que o surgimento de novas formas de definição e articulação entre instâncias local, nacional e global, as repercussões nas políticas sociais e fortalecimento do poder local, que acompanham o discurso da implementação das políticas de descentralização e municipalização, são aspectos do estabelecimento de novas relações entre estado e sociedade que se fundamentam numa lógica economicista-instrumental que irá permear o planejamento educacional do país.

Todavia, os reordenamentos exigidos nesse processo são percebidos com maior expressividade, devido aos seus impactos, no âmbito da educação municipal. Pois, a descentralização e municipalização do ensino implicam na transferência, para o poder local, de encargos e decisões que, espera-se, possam garantir o atendimento à demanda e a uma melhoria na qualidade do

ensino. Disso, decorre que, na organização educacional do país, as redes de ensino no âmbito dos municípios brasileiros vêm sofrendo alterações a respeito das suas estruturas, uma vez que seguem as orientações e determinações das políticas educacionais que se instauram no Brasil, ao passo em que o projeto neoliberal também vai se consolidando.

Os municípios, na organização de suas redes de ensino, começam a ter autonomia para gerir suas escolas, normatizar e deliberar sobre a educação da sua população somente depois da promulgação da Constituição Brasileira de 1988. É a partir da Carta Magna, que os municípios passaram a ter autonomia para assumir suas competências no que diz respeito à organização das suas redes de ensino na perspectiva de elevar a qualidade dos serviços oferecidos no setor educacional. Assim, os municípios passam a atuar de forma mais decisiva na oferta dos serviços educacionais regendo-se por Leis Orgânicas como determina o Art. 29 da Constituição Federal de 1988, e organizando seus sistemas de ensino, buscando respeitar o regime de colaboração firmado entre a União, os Estados e os Municípios e regulamentado no Art. 211 da Constituição citada anteriormente. Diante dessas determinações legais, os Municípios são convocados a assumirem a educação que é oferecida no âmbito do seu território.

Após oito anos de promulgada a Constituição Federal, é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, a qual, disciplina em seu texto as determinações constitucionais no que diz respeito à implantação dos Sistemas Municipais de Ensino. A LDB em seu Art. 11, inciso I, traz orientações para que os municípios passem a “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados” (BRASIL, 1996). Dessa forma, a LDB torna evidente a responsabilidade do poder público municipal em manter escolas e órgãos educacionais em seu território, atribuindo aos municípios competência para organizar os sistemas de ensino e abrindo a possibilidade desses poderem optar por uma dentre as três formas de organização que ela prescreve: “a) instituir seu próprio sistema de ensino; b) integrar-se ao sistema estadual de ensino e c) compor com o estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica”. Para Saviani, essa Lei, do ponto de vista formal, mantém a mesma ambigüidade da Constituição Fe-

deral de 1988, no que diz respeito às orientações para a organização dos sistemas municipais de ensino. Mas, do ponto de vista real, ele observa que a LDB "(...) considerou as dificuldades técnicas e financeiras que alguns municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo seus sistemas de ensino" (1999, p.124), além de prever que a opção adotada pelos Municípios deverá constar no seu plano educacional. Isso, como bem observa o referido autor, irá determinar a forma como plano educacional do Município será detalhado.

Com essas determinações e orientações os Municípios começam a se mobilizar para organizar seus sistemas de ensino, porém, deparam-se com dificuldades operacionais, uma vez que em muitos casos, já se desvincularam do sistema estadual, mais ainda não funcionam como sistema propriamente dito. Tal situação implica, portanto, em sérias dificuldades para que ocorra uma efetiva reorganização dos sistemas de ensino e um planejamento educacional adequado no âmbito dos municípios. Assim, o cumprimento do regime de colaboração, citado no Art. 211 da Constituição Federal de 1988, seria necessário para viabilizar a funcionalidade dos sistemas municipais, criando espaços específicos para o planejamento das ações conjuntas entre a União, os Estados, e os Municípios, numa tentativa de compartilhar ações voltadas para o interesse comum em oferecer no setor público um serviço educacional de qualidade, o que na realidade não acontece. Tal a complexidade que estabelece do ponto de vista político-administrativo entre as diferentes esferas de poder.

Mesmo com estas considerações, acredita-se que poderia haver uma certa descaracterização das imposições e determinações feitas de uma instância federativa para outra, no que diz respeito à organização do sistema público de ensino. Tal premissa, que apresenta-se com certo entusiasmo, traria para os Municípios a possibilidade de pensar a reorganização das suas redes de ensino a partir de uma perspectiva mais democrática, podendo até estender o princípio da democracia ao processo de planejamento educacional propriamente dito. Essa crença pode ser encontrada na legislação educacional, especificamente no Parecer nº 30 do Conselho Federal de Educação, o qual relata o seguinte:

(...) as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios da competência

assinhaladas medidas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal (BRASIL, 2000, p. 6).

Entretanto, apesar da LDB atribuir competência legal aos Municípios para criar e gerir os seus sistemas de ensino, a questão que vem sendo colocada é outra. Segundo Saviani (1999), o que está em questão são as condições para a efetivação desse sistema de ensino. Principalmente pelas próprias dificuldades operacionais. Portanto, apesar das dificuldades sentidas pelos municípios, a proposição de que estes deverão organizar os seus respectivos sistemas de ensino é uma determinação clara, assim como, é evidente a competência que os mesmos tem para fazê-lo.

Porém, acredita-se que os processos de descentralização e municipalização só poderão constituir-se em processos democráticos à medida que haja uma articulação entre as diferentes esferas do governo na busca pela melhoria da qualidade dos serviços educacionais, e os municípios tenham como compromisso não só o cumprimento das determinações legais que partem do poder central. Mas, que esses se fortaleçam como uma instância de poder que possa traçar e desenvolver as suas políticas de forma a atender as necessidades de sua população. É importante que os municípios alcancem graus de autonomia cada vez mais altos para que - na reorganização dos seus sistemas de ensino - esses possam difundir as bases e princípios democráticos que corroborem para a criação de uma cultura educacional que busque a construção de um novo projeto social

Apesar das idas e vindas da legislação educacional, a criação dos sistemas municipais de ensino mesmo sendo orientada por políticas fundamentadas numa lógica neoliberal, precisa ser pensada do ponto de vista de uma real necessidade, e não, de um cumprimento de determinações legais. O processo de criação, reorganização e manutenção de um sistema de ensino exige do poder público ações que, devido a fatores econômicos, políticos e culturais, tenham sua eficácia garantida. Diante disso, o planejamento educacional no âmbito municipal assume grande relevância pois, irá traduzir não só os desejos, anseios e expectativas, como também possibilitará uma melhor gestão dos recursos a serem aplicados nessa área. Para que possa estar garantida a eficácia das ações realizadas pelo poder público municipal, lembra Saviani, resulta imperativo que tais ações sejam planejadas. Para esse autor, “independentemente de que o ensino mantido pelos municípios seja

organizado como um sistema próprio ou não, justifica-se a existência de planos municipais de educação” (1999, p. 131).

Dessa forma, torna-se essencial conceber o planejamento educacional como um instrumento que possa, além de garantir a eficácia das ações governamentais, promover uma efetiva práxis educativa, uma vez que o seu caráter político-pedagógico seja incorporado por um processo que pressuponha uma maior participação da sociedade. Partindo desses pressupostos, interessa saber, então, quais as estratégias de formulação de políticas, planejamento e gestão que tem como princípio um processo de descentralização? Como vêm se dando nesse contexto a elaboração de planos educacionais no Brasil? Quais as implicações das políticas públicas atuais para a formulação de planos de educação? De que forma vem se configurando a elaboração de planos municipais de educação? Essas e outras questões constituem-se em preocupações que irão compor o lastro das discussões que se seguem, sobre o planejamento educacional no âmbito dos Municípios.

Perspectivas do Planejamento Educacional no Âmbito dos Municípios

Sob o peso das orientações políticas da economia internacional, a redefinição das relações entre Estado e sociedade e seus desdobramentos nas políticas públicas educacionais trazem grandes implicações para a administração pública municipal, no que diz respeito à organização dos seus sistemas de ensino e à elaboração dos seus planos de educação. Nesse contexto, o planejamento educacional configura-se como um processo de extrema complexidade, pois, trata-se de introduzir na administração pública municipal um conjunto de práticas que culturalmente quedaram-se fora dessas instâncias de poder. Essa complexidade aumenta pelo fato de que a forma como vêm sendo introduzidos os princípios de descentralização político-administrativa, não favorece a efetivação dos sistemas de ensino constituídos pelos Municípios. Isso porque, tanto na reorganização dos sistemas de ensino como na elaboração dos planos municipais de educação, o que se percebe é que acaba ficando a cargo, quase que exclusivamente, dos Municípios a responsabilidade de criar, gerir e “manter” um sistema de ensino que garanta “qualidade” e “equidade” nos serviços educacionais oferecidos.

Assim, em meio aos impasses e contradições que emergem das questões pontuadas até aqui, cresce a demanda dos Municípios pela elaboração do plano municipal de educação. Embora se perceba que a “corrida” dos Municípios para construir seus PME tenha como maior motivação as determinações legais que partem do Governo Central, pode-se dizer que, em se tratando de municipalidades cujos processos de gestão sejam “sérios” e mais participativos, o plano municipal de educação pode se consolidar num instrumento que traga melhoria dos serviços educacionais. Porém, para que isso possa ocorrer de maneira mais abrangente seria necessária uma mudança profunda na cultura política do país.

Segundo Saviani, a competência dos Municípios para formular planos de educação não é contemplada nem pela Constituição de 1988 e nem pela LDB 9394/96. Para esse autor, se essas Leis não impõe a obrigatoriedade de elaboração de planos municipais de educação, também não proíbe (1999). Pois, as próprias orientações políticas que essa legislação expressa demandam a necessidade dos Municípios, uma vez que vêm tentando reorganizar seus sistemas de ensino, lançarem mão da construção de um plano de educação. Por outro lado, mais recentemente, a Lei 10.172/01 aprova o Plano Nacional de Educação e determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem seus planos decenais correspondentes (BRASIL, 2001).

É importante salientar que esse Plano Nacional de Educação apresenta características diferentes dos demais já circulados no Brasil, uma vez que traz em seu documento o princípio da participação social, convocando a comunidade a participar do processo de elaboração, acompanhamento e avaliação dos Planos Estaduais de Educação – PEEs e dos Planos Municipais de Educação – PMEs, que vêm implantados no país após a promulgação da Lei citada anteriormente. Por ser um Plano Nacional de Educação, programado para dez anos, deixa de ser um plano de governo e passa a ser um plano da nação, onde ultrapassa o período de mandato e garante a continuidade das propostas nele apresentadas. Da mesma maneira deve acontecer nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Das discussões desenvolvidas até aqui, cumpre acrescentar que, os muitos anos de dependência dos Municípios aos Estados e a União, refletem hoje, quando os mesmos são chamados a organizarem seus Sistemas de Ensino, ao elaborarem seus Planos

de Educação. Além disso, a situação histórica da cultura do não planejamento, principalmente para os municípios, os quais, ainda não haviam organizado seus sistemas de ensino e, portanto, estavam acostumados a receber recursos e orientações da União e dos Estados, torna a proposição de elaborar planos de educação uma tarefa árdua. Desta forma, os Planos Municipais vêm sendo elaborados de tal maneira, que retrataram a inexperiência dos gestores municipais de educação em lidar com questões relativas à realização de diagnóstico da realidade local e ao planejamento, principalmente com as questões relativas aos recursos destinados à educação. Isso implica, de certa forma, na qualidade e na aplicabilidade dos planos municipais de educação que vêm sendo elaborados em função das recomendações da Lei 10.172/01, e, conseqüentemente, na melhoria dos serviços educacionais oferecidos pela administração pública municipal.

Por outro lado, deve-se assinalar que muitos órgãos financiadores como fundações e ONGs, passaram a exigir Plano Municipal para os municípios que solicitam financiamento de projetos ligados à educação. Dessa maneira, muitos se vêem obrigados a organizarem seus sistemas e a construir seus planos, buscando auxílio em consultorias externas, já que na maioria das vezes as equipes pedagógicas e administrativas locais não possuem qualificação adequada. Além disso, as experiências de planejamento no setor educacional, nos últimos anos, têm demonstrado que a cultura do planejamento está ainda longe de ser difundida, tanto no âmbito administrativo quanto no pedagógico.

Entretanto, acredita-se que as pressões sofridas pelo poder público municipal para incorporar a prática do planejamento, não só no setor educacional como também em toda a sua administração, trazem possibilidades de uma melhoria técnica e política da gestão dos serviços oferecidos à população local. Nessa perspectiva, o Plano Municipal de Educação pode se constituir numa importante ferramenta para o desenvolvimento educacional uma vez que contemple as reais necessidades do Município, mesmo que a sua implementação esteja vinculada a uma política pública mais ampla, inserida em um contexto internacional, cujos interesses econômicos se sobrepõem aos interesses da sociedade em geral, conforme discutido no início deste trabalho.

ABSTRACT: This paper discusses the evolution of public policy and education reform that have been incorporated in Brazil since 1990 and have introduced the concept of decentralization and education at the local level. Its aim is to analyze the impact of education reform at the municipal level by emphasizing the importance of local government's participation in developing and managing its own educational systems as well as demonstrating the value of educational planning for achieving this goal. When facing the demands of reorganizing and keeping their municipal educational systems, local authorities have dealt with numerous difficulties, including the development of their municipal plan for education.

KEY WORDS: public policy, decentralization, community focus, planning, municipal plan for education

Referências Bibliográficas

AKKARI, A. J. *Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre estado, privatização e descentralização*. *Educ. Soc.* [online]. abr. 2001, vol.22, no.74 [citado 19 Setembro 2003], p.163-189. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302001000100010&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.

BRASIL, Conselho nacional de Educação. Parecer nº 30, de 2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o parecer CEB 04/2000 Ministério da Educação e do Desporto, Brasília, DF, 12 set. 2000.

BRASIL, Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1996.

MARTINS, Angela Maria. *A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura*. *Educ. Soc.* [online]. dez. 2001, vol.22, no.77 [citado 19 Setembro 2003], p.28-48. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302001000400003&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.

MORAES, Reginaldo C. *Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade*. *Educ. Soc.* [online]. set. 2002, vol.23, no.80 [citado 19 Setembro 2003], p.13-24. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.

OLIVEIRA, D. A. as reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, D.

A; DUARTE, M.R.T. (Org.) *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*, Belo Horizonte: Autentica, 1999.p.69 a 95.

SAVIANI, Dermeval. *Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios*. *Educ. Soc.* [online]. dez. 1999, vol.20, no.69 [citado 19 Setembro 2003], p.119-136. Disponível na World Wide Web: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173301999000400006&lng=pt&nrm=iso)

10173301999000400006&lng=pt&nrm=iso >. ISSN 0101-7330.