

POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO ESCOLAR - DO PLANEJAMENTO, FINANCIAMENTO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

João Gualberto de Carvalho Meneses
Universidade Cidade de São Paulo - UNICID
jmeneses@edu.unicid.br

Jair Militão da Silva
Universidade Cidade de São Paulo - UNICID
jsilva@edu.unicid.br

Edileine Vieira Machado
Universidade Cidade de São Paulo - UNICID
emachado@ciudadesp.edu.br

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar resultados de pesquisa desenvolvidos pelos autores na linha de Políticas Públicas de Educação. Como procedimentos metodológicos, foram adotadas pesquisas bibliográfica e documental. Ao ensejo do cinquentenário da criação da ANPAE inicia-se relembrando as considerações do Professor José Querino Ribeiro, um de seus fundadores, sobre a matéria do Eixo Temático – Política Educacional e Gestão. Em seguida, como debate contemporâneo e novas perspectivas são feitas análises sobre o papel dos sistemas municipais de ensino, considerações sobre o processo de planejamento e o financiamento. Conclui ao contemplar a necessidade de formação de sujeitos sociais para a constituição de grupos que elaboram as políticas públicas de educação.

Palavras-chave: políticas públicas de educação; plano municipal de educação; planejamento

1. POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO (ADMINISTRAÇÃO) ESCOLAR

Em seu livro “Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar” (1) Querino Ribeiro assim pontuava sobre a Filosofia, Política e Administração da Educação:

Relativamente à filosofia da educação, a Administração Escolar vai funcionar como instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido de unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito (p.33).

Como se vê, a Filosofia da Educação tem papel fundamental no processo educacional e escolar. Ela assegura as linhas de ação que indicam os pontos que se pretende atingir.

Os objetivos ideais da educação devem ser considerados desde o traçado geral do sistema escolar até a atividade de cada mestre, não importa de que grau, tipo ou local de escola (p.33).

A Filosofia da Educação é norteadora das atividades educacionais e escolares; indica os rumos, as metas e a rota do empreendimento.

Não teria sentido, pois, uma Administração Escolar sem fundamentação em algum esquema de objetivos de ideais postos antes e acima dela, isto é, sem uma filosofia (p.33).

Para Querino Ribeiro a Política com táticas e estratégias, públicas (governamentais e partidárias) e privadas, em um Estado Democrático de Direito estabelece os modos de realizar as atividades da Administração (Gestão) da Educação. As políticas referem-se ao

com que estilo de ação, o *modus faciendi* com que se pretende realizar, por meio de um sistema educacional, os objetivos propostos pela filosofia de educação. Queremos dizer que a **filosofia** estabelece os ideais a atingir, a **administração** oferece os meios de ação e a **política** determina em que estilo, de que maneira, os meios devem ser estabelecidos e usados (pp.34 e 35).

Por isso, a importância do conhecimento e compreensão desses três conceitos por todos os sujeitos envolvidos na política educacional para que possam se comprometer e, então, estabelecer, planejar e determinar estratégias para alcançarem seus objetivos, considerando o *bem-comum* da sociedade.

Mas antes de entrarmos propriamente em como devemos pensar o *planejamento*, vale continuarmos a apresentação de uma revisão da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB) e a legislação posterior, no que se refere à constituição do município, seu sistema de ensino, suas competências educacionais, possíveis ações conjuntas com outros entes federativos, seus recursos financeiros, municipalização e magistério.

2. A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O MUNICÍPIO

O Município: ente federativo autônomo

Na legislação da educação nacional as referências aos municípios eram raras e modestas. É que o regime federativo compreendia a União Federal (que administrava os Territórios Federais), os Estados e o Distrito Federal. Os municípios eram unidades administrativas dentro de um estado ou de um território.

Essa concepção alterou-se profundamente com a Constituição Federal de 1988 que deu aos municípios a natureza e a posição de **ente federativo**, ao definir que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. E, ainda, estabeleceu que a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos da Constituição. A Constituição Federal de 1988 foi denominada, por isso, de Constituição Municipalista. É bom que se repise a afirmação de que o Município constitui ente federativo, pois, após anos de existência, ainda há os que não entenderam (ou não querem entender) a alteração introduzida pela Constituição Federal que coloca o Município como detentor das mesmas características de Estado-membro na organização federativa brasileira. É verdade que as exigências para a criação de municípios no Brasil têm sido muito benevolentes, o que têm propiciado o aparecimento

de vilas e povoados sem condições de subsistência com recursos próprios, administrativos, técnicos, humanos e financeiros. Estima-se que muitos dos atuais municípios brasileiros não preenchem as condições mínimas de autogoverno. É verdade, também, que a tradição presidencialista, a constante dependência de estados e municípios ao Poder Central e o centralismo praticado por governos são fatores que impedem a prática democrática descentralizadora. Analistas políticos têm demonstrado a relação da administração centralizadora com autoritarismo e administração descentralizadora com gestão democrática.

O sistema municipal de ensino

A existência de sistema municipal de ensino só se tornou possível após a Constituição Federal de 88. Antes dela, as escolas mantidas pelos municípios vinculavam-se aos sistemas estaduais de ensino. Os municípios até poderiam ter órgãos administrativos de ensino, rede escolar e, mesmo, um conselho municipal de educação. Mas, todos esses componentes estavam subordinados às normas federais e estaduais de ensino. As normas dos eventuais conselhos municipais de educação para produzirem efeitos ou eram de natureza administrativa, isto é, eram regulamentações para a gestão da própria rede escolar e, se normativas e deliberativas, eram emanadas por delegação de competência do respectivo conselho estadual de educação.

A Constituição Federal de 1988 dispôs que os **Municípios** organizarão seus **sistemas de ensino** em regime de colaboração e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (a que será referida com a sigla LDB), complementando essa disposição, estabeleceu que os Municípios têm **liberdade de organização** de seus sistemas de ensino, nos limites do exercício das competências que lhes são próprias.

A **instalação** de um sistema municipal de ensino, a complexidade de seus órgãos e o tamanho de sua rede escolar dependem da situação local e da disposição política para assumir as responsabilidades pelo ensino. Assim, também, a progressividade ou a gradualidade para a sua implantação. Prevendo isso, a LDB abre a possibilidade aos Municípios de se integrarem ao sistema estadual de ensino ou comporem com ele um sistema único de educação básica.

A transferência de responsabilidades educacionais para os municípios é considerada por muitos como uma estratégia importante para a universalização do ensino fundamental e melhoria da sua qualidade. Aliás, só isso justifica a municipalização do ensino.

As competências educacionais dos Municípios na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Constituição Federal e a LDB estabelecem clara e explicitamente as competências dos Municípios sobre a educação e o ensino, além das compreendidas implicitamente nas referências a **Estado, Poder Público, Sistema de Ensino**, entre outras.

O legislador utilizou um termo pouco usual para distribuir as competências entre os sujeitos da educação e do ensino. Ao invés do “competete”, que induz ao entendimento sobre o que o ente “pode fazer”, preferiu “incumbir”, que se traduz por tarefa a ser realizada. A LDB es-

tabelece que os Municípios incumbir-se-ão de: “I - organizar, manter e desenvolver instituições oficiais de seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal”.(art. 11)

A LDB prevê, ainda, competências comuns aos diferentes sistemas de ensino. Assim, a lei estabelece que a educação é dever da família e do Estado. Aqui e em outros trechos, Estado tem o significado amplo de poder público, abrangido, pois, o Poder Público Municipal.

Em primeiro lugar situa-se a obrigatoriedade de oferecimento do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, a cujo acesso há direito público subjetivo. Por conseqüência, os princípios e os ideais que inspiram a educação devem estar presentes em todos os processos que compreendem a atividade educacional, escolar e de ensino. O grande princípio educacional proclamado é o da liberdade e o grande ideal da educação é o de solidariedade humana. Para alcançá-los a lei estabelece que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de idéias e concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização do profissional de educação escolar; gestão democrática do ensino público; garantia de padrão de qualidade; valorização da experiência extra-escolar; vinculação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

A fim de assegurar que o dever do Estado com a educação escolar pública seja efetivado, a LDB propõe um verdadeiro programa de ação. Devem os Estados e Municípios, em colaboração com a União, realizar o recenseamento da população em idade escolar para o ensino fundamental, e dos jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; fazer-lhes a chamada pública e zelar, junto aos pais e responsáveis, pela freqüência à escola.

É competência concorrente dos sistemas de ensino definir as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Cada sistema de ensino deve, também, assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira às escolas.

A ação conjunta dos sistemas de ensino

A Constituição Federal ao tratar da organização dos sistemas de ensino introduziu a expressão **em regime de colaboração** como forma de funcionamento. O regime de colaboração dos poderes públicos em educação já foi objeto de Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Nº 643/99 do MEC. Nele se lê que a Constituição Federal evoluiu na maneira de compreender o princípio federativo nos assuntos educacionais. “A evolução consistiu na passagem de uma compreensão estreita do papel da União como de tutela e de assistência com relação às Unidades Federadas para a compreensão ampla de que na organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais não devem prevalecer relações hierárquicas, que apenas ensejam a assistência e tutela, mas relações entre iguais que somente admitem **o regime de colaboração**”. A CONAE – 2010 – CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO teve essa preocupação presente, tendo incluído como tema central “CONSTRUINDO O SISTEMA ARTICULADO DE EDUCAÇÃO. A referência à colaboração aparece com muita frequência na LDB. Na organização dos sistemas de ensino; na elaboração do Plano Nacional de Educação; no estabelecimento de diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; na organização do processo nacional de avaliação do rendimento escolar; no estabelecimento do padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental.

Como se vê, **o regime de colaboração** traz para a área de ensino a nova concepção do regime federativo. Não mais se trata de hierarquização de poderes - União, Estados e Distrito Federal e Municípios - numa pirâmide de poder, em cujo ápice colocava-se a União Federal. O **regime de colaboração** pressupõe a inversão da mão de direção: não é mais a Corte ou o Poder Central que deve dizer o que os Municípios devem fazer e do que eles precisam, mas, ao contrário, os Municípios é que devem dizer que tipo de assessoria e de assistência deve a União prestar-lhes.

Mas, deve-se considerar que a autonomia conseguida não pode servir de obstáculo à construção de um sistema nacional de ensino.

O **regime de colaboração** também deve prevalecer entre os Estados e os Municípios. A Constituição Federal dispôs que: “Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (art. 211, § 4º).

A LDB estabelece esse regime de colaboração, especialmente, ao referir-se à competência para recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental e dos jovens e adultos que a ele não tiveram acesso, fazer-lhes a chamada pública e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (LDB. Art. 5º, § 1º).

As **formas de colaboração** para a oferta de ensino fundamental devem ser definidas pelos Estados **com os Municípios**. Isto é, não cabe ao Estado estabelecer unilateralmente como vai atuar no ensino fundamental. A LDB determina que essa colaboração deve assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (LDB art. 10, II).

A preocupação do legislador em assegurar ações harmônicas dos sistemas de ensino das diferentes esferas do Poder Público revela-se, ainda, no uso das expressões **integrar** e **compor**.

Assim, a Lei estabelece que os Estados incumbir-se-ão de: “elaborar e executar políticas e planos de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios” (art. 10, III). Por sua vez, os Municípios incumbir-se-ão de: “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” (art. 11, I). **Integrar** está empregado como sinônimo de completar, tornar inteiro, conforme registram os dicionários. O que significa que as políticas e planos educacionais da União e dos Estados ficariam incompletos sem a presença dos Municípios a lhes completar, para torná-los completos por inteiro.

Nesse mesmo sentido a Lei prevê que os Municípios poderão optar por se integrar ao sistema estadual de ensino (art. 11, Par. Ún.). Neste caso, os Municípios podem abdicar de se organizar como sistema autônomo deixando ao Estado a incumbência de atuar em seu território. A integração ao sistema estadual não significa para o Município abrir mão de seus deveres em relação à educação e às escolas, mas, apenas a perda parcial de sua autonomia nesse setor.

Este mesmo dispositivo também permite que os Municípios optem por **compor** com o sistema estadual de ensino um sistema único de educação básica. Novamente utilizando os dicionaristas, vê-se que o verbo **compor** tem o significado de “formar, constituir de diferentes partes, de várias coisas”; como exemplificam, “compor um ramallete”.

Como a responsabilidade pelo ensino fundamental é compartilhada pelos Estados e Municípios (cf. art. 211, §§ 2º e 3º da Constituição Federal e arts. 10, VI e 11, V da LDB), está aqui admitida a hipótese de ter o Município um sistema de ensino incompleto. Os Municípios podem optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

À União a Constituição Federal deu a função **redistributiva e supletiva** em matéria educacional com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino. Essa função deve ser exercida mediante assistência técnica financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (§ 1º, art. 211). Com outras palavras, mas com o mesmo sentido a LDB estabelece que a ação da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino (art. 75). A ação fica, no entanto, condicionada ao efetivo cumprimento das responsabilidades dos sistemas de ensino (art. 76).

Os recursos financeiros dos Municípios para a educação

Os Municípios deverão aplicar, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 212, CF) A Constituição Federal de 1988, pelo artigo 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), previa es-

forços do Poder Público para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental no prazo de 10 anos (1988-1998). Em 1995, já se verificara que não se gastara anualmente a metade dos recursos financeiros para esse fim e que os objetivos do ambicioso projeto não seriam alcançados dentro daquele prazo. A Emenda Constitucional Nº 14/66 criou o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental alterou nos objetivos e nos prazos os programas de 1988 e detinha como objetivo a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e Valorização do Magistério. Para a constituição do FUNDEF não houve nem mais, nem novas verbas federais. O FUNDEF era um Fundo estadual (de cada Estado e de seus respectivos municípios), composto por 15% das verbas já previstas na Constituição Federal como pertencentes a esses entes federativos (CF.art.212, § 5º).

Em 2006 é aprovada a Emenda Constitucional Nº 53 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, com organização semelhante ao FUNDEF.

O FUNDEB foi regulamentado pela Lei Nº 11.494/2007. É um Fundo de natureza contábil. Essa Lei trata da composição financeira, da distribuição dos recursos, da transferência e da gestão dos recursos financeiros aos Estados e aos Municípios para assegurar a universalização da educação básica a valorização dos trabalhadores em educação. O Fundo é distribuído proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de educação básica presencial. Admite-se a distribuição de recursos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público para crianças de até 3 anos matriculadas em creches.

A LDB determina que “os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente” (art. 73). Dentre as obrigações dos Municípios cumpre ressaltar a obrigatoriedade de criar e instalar o Conselho Municipal do FUNDEB.

O Fundo tem sido considerado motivador da municipalização do ensino fundamental. O que, aliás, é o que já vem ocorrendo.

Também constitui fonte de recursos financeiros públicos o **Salário-Educação**, contribuição social recolhido pelas empresas (CF.88, art. 212, § 5º).

Municipalização e Magistério

A referência à **valorização do magistério** se faz em virtude de que 60% dos recursos anuais totais do Fundo deverão ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

O EIXO IV do Documento Final da CONAE 2010 trata da Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação. Esse Documento contempla os vários aspectos da formação profissional e da política salarial. Os temas nele levantadas aplicam-se a todos os entes federativos.

A questão que envolve a situação do magistério deve ser discutida, também, entre as partes envolvidas, pois se trata de matéria administrativa, embora possa vir a ter reflexos importantes na organização dos sistemas municipais de ensino.

Em princípio, o fato do professor e do especialista de educação do Estado passarem para o quadro de pessoal municipal, e vice-versa, pode não ter reflexo negativo em sua situação funcional ou pessoal, desde que assegurados os seus direitos funcionais.

3. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Ao lado dos condicionantes legais e institucionais apresentados anteriormente, é de se levar em consideração aqueles de natureza social e cultural.

De fato, só planejamos quanto temos necessidade e liberdade. *Liberdade*, como já mencionada anteriormente, é o *grande princípio educacional proclamado* e a *solidariedade humana é o grande ideal da educação*.

O Planejamento é um ato humano que visa antecipar o futuro e, desse modo, só quando se acredita na possibilidade de influenciar esse futuro é que uma pessoa ou um grupo humano se lança ao trabalho de planejar.

Por outro lado, quando não há efetiva necessidade e crença na existência de liberdade o que pode ocorrer é a mera execução de uma tarefa feita a pedido ou ordem de outrem, mas não uma personalizada organização de energias para criação do futuro.

Por isso, o planejamento municipal será efetivo quando resultar da ação de um autêntico sujeito social que veja a vida como acontecimento, isto é, como algo que suscita a necessidade de uma resposta.

Desse modo, os dirigentes municipais incumbidos de desencadear o processo de planejamento municipal necessitam por primeiro identificar e mobilizar esses sujeitos sociais.

Infelizmente a cultura generalizada em nossa sociedade nos dias atuais não favorece a criação de sujeitos sociais, mas antes de indivíduos preocupados primordialmente com suas próprias vidas sem atenção ao semelhante. O surgimento de sujeitos sociais, portanto, não é algo espontâneo em nossa sociedade e exige investimento de tempo e de energia para sua constituição.

Antecipar o futuro, entretanto, não é algo neutro e desprovido de opção de valores. Formular um diagnóstico e um prognóstico supõe escolhas valorativas e fixação de prioridades.

Ter consciência e investir na formação desses sujeitos sociais é tão importante que desses também dependerá o olhar e a preocupação em se levar em conta a demanda passiva no momento do planejamento. A demanda passiva é aquela população que não procura a escola espontaneamente, por inúmeras razões. Essa demanda passiva só migrará para a escola se forem *procurados e convencidos*¹. Entre eles encontram-se também crianças com deficiência. Apesar de inúmeros movimentos sociais de classes representativas, ONGs, associações, ainda não serem suficientes para mobilizar, na sua totalidade, tanto a população, quanto os sujeitos que fazem a política de nosso país, para conscientização da necessidade de orientação de país, da

sociedade em geral e formação de profissionais de diferentes áreas: quanto aos direitos também à educação das pessoas com deficiência e, mais que isso, de que essa população é capaz de aprender e também de nos ensinar. Segundo a ONU, pessoas com deficiência representam 10% da população mundial em tempo de paz e, conforme censo de 2000 do IBGE, 14,5% da população do Brasil tem algum tipo de deficiência – o que representa cerca de 25 milhões de pessoas.

Como mencionado anteriormente, há necessidade de se formar esses sujeitos sociais, que se preocupem com o *bem-comum* da sociedade e deixem de lado seus interesses próprios. O governo deve estar a serviço da população e não ao contrário e muito menos a população estar à mercê do governo.

Para que se instale a democracia em nosso país, vai depender também da visão antropológica e filosófica desses sujeitos sociais que precisam ser formados: qual a opção de política que irão aderir:

a) Política orientada para a igualdade? – Com essa política precisa ter cuidado, ela busca igualar acesso à educação e igualdade nos resultados (resultados entendido como sinônimo de qualidade ou rendimento escolar). Tendência para a homogeneização, por supor uma igualdade em todos os âmbitos, preocupam-se em oferecer o mesmo a todos, entendendo que dessa forma se pratica a democracia. E as avaliações? Como podemos querer bons resultados homogeneizando conteúdos, sem levar em conta a singularidade das pessoas, em especial daquelas com deficiência? Onde está o levar em conta as pessoas que constituem nossa sociedade? Onde está a preocupação com os quatro pilares da educação para o século XXI?

b) Política orientada para equidade? Esse modelo diz respeito a dar a cada um aquilo que necessita, considerando suas singularidades. Para essa política é muito importante que os sujeitos sociais que a propõem tenham consciência do que entendem por equidade, que estejam realmente à serviço da população, para que esse tipo de política não seja um meio para se praticar a política da iniquidade, já que, conforme exposto anteriormente, *infelizmente a cultura generalizada em nossa sociedade nos dias atuais não favorece a criação de sujeitos sociais, mas antes de indivíduos preocupados primordialmente com suas próprias vidas sem atenção ao semelhante.*

c) Política orientada para a diversidade? Essa política diz respeito a dar a cada um de acordo com suas características e se opõe à política da homogeneidade que encontramos em nossa realidade, como exemplo, as políticas de avaliação homogênea mediante provas objetivas utilizadas em nossos sistemas nacionais de avaliação. Essa tensão entre política de diversidade e política de homogeneização pode ser observada em diferentes planos: de um lado, nas tendências tecnocráticas homogeneizadoras, do outro, entre aqueles reflexivos que valorizam a diversificação.

Seja política de equidade ou da diversidade, essas devem contemplar não somente aqueles que buscam ativamente a escola, mas aos que também devem ser buscados pelos educadores – se acreditamos e trabalhamos pela democratização da sociedade em que vivemos.

Por isso, faz-se necessário um movimento para se pensar em políticas de educação para a excelência², isto é, pensar a formação de sujeitos sociais e a re-humanização da sociedade. Tal re-humanização deve-se começar por se repensar a formação dos sujeitos educativos, para depois a formação humanizadora dos educandos.

Assim, ao lado de trabalho técnico que desvende a realidade é necessária a ação política que canaliza energias rumo a objetivos escolhidos como respostas às demandas coletivas da sociedade. Decidir entre coisas boas e más não exige tanto esforço quanto o de decidir entre coisas boas e boas.

As decisões que podem e devem ser tomadas, que se consubstanciam em prioridades para o município emergem da autonomia municipal amparada na Constituição Federal. Autonomia e não soberania, como demonstram os inúmeros fatores condicionantes presentes na Legislação já anteriormente mencionada.

Aos sujeitos que devem necessariamente participar do processo de planejamento municipal – Poder Executivo, Poder Legislativo, Ministério Público, Sociedade Civil Organizada – o desafio que se apresenta é fomentar no município o desenvolvimento de uma situação global de educação **na** e **da** cidade.

O próprio processo de planejamento já pede uma opção a ser feita pelos que o liderarem: optar por uma atuação democrática ou por uma atuação aristocrática.

Em uma perspectiva que valorize a democratização da vida municipal a busca de um processo de planejamento democrático supõe a busca de um equilíbrio entre competência técnica e competência política. A construção de mecanismos de consulta e participação popular pode favorecer uma real democratização que expresse a participação da maioria da população naqueles temas que digam respeito as suas vidas.

Uma atuação de uma elite que se diga democrática, mas que alije a população de qualquer participação, ainda que justifique isso em nome do bem estar do povo “que não sabe escolher e planejar”, não contribuirá para o aperfeiçoamento da democracia no município.

Um exemplo de processo de planejamento que pode contribuir para o incremento da participação popular é o “planejamento participativo ascendente”, no qual, a partir de grupos de base, são construídas opções e prioridades que se condensam nos níveis decisórios mais centrais.

É importante ter sempre presente que o planejamento é um processo, com tudo o que isso implica de complexidade e imprevisibilidade, e o plano é seu produto.

Aos dirigentes municipais, compete, portanto, desencadear, efetivar e acompanhar processos que produzem o plano. Para tanto, a experiência histórica indica alguns instrumentos de muita utilidade: Comissão, Fórum, Conferência.

Um plano que se efetiva tende a afetar a realidade concreta e desse modo pode encontrar adesão e resistência.

A administração do Plano Municipal de Educação pede dos dirigentes municipais de educação conhecimento, habilidade, atitude adequadas para condução do processo.

O Congresso Nacional acaba de aprovar o Projeto de Lei que Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio de 2011-2020, e dá outras providências. Além das diretrizes o Plano propõe metas. Para alcançá-las, a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Plano propõe estratégias, sem prejuízo de medidas adicionais e mecanismos locais que complementem a cooperação entre os entes federados. O Plano contempla, também, a necessidade de metas e estratégias que atendam às necessidades das populações rurais e de grupos no sentido de assegurar equidade educacional. Inclusive, sistema de ensino inclusivo em todos os níveis e modalidades.

4. CONCLUSÕES

Os comentários apresentados apontam para as profundas modificações que deverão ocorrer no trato da educação escolar nos Municípios brasileiros quando todos os dispositivos da LDB e do FUNDEB entrarem em vigor.

Para tantas e tais responsabilidades devem os professores, especialistas em educação, cidadãos e, especialmente, os políticos dos Municípios se prepararem para exercê-las.

Novos dispositivos normativos que envolvem novas Políticas Públicas de Educação demonstram a aspiração da organização de um sistema nacional de ensino articulado em todos os níveis. E que respeite as diferenças regionais e locais e **a descentralização da educação infantil e do ensino fundamental rumo à municipalização seja uma realidade. Haverá problemas. Há que resolvê-los.**

Essa pesquisa também evidencia a importância de se resgatar a importância da Filosofia em Educação, não apenas em cursos e programas de formação de professores, como também naqueles de formação de gestores educacionais. Da mesma forma, precisamos repensar quem realmente queremos formar: administradores escolares capazes de diagnosticar a realidade, propor estratégias, planejar, oferecer meios de ações ou formar gestores, “gerenciadores” da educação?

Esse trabalho também evidencia a necessidade de se conhecer o verdadeiro significado de conceitos muitas vezes utilizados em propostas, planos, programas e legislações para compreensão mais profunda do que está sendo proposto, declarado e para que não corramos o risco de escamotear um problema e muito menos praticar a iniquidade.

E por falar em prática da iniquidade, se se proclama um país com uma política democrática, está na hora também de se resgatar o clássico sentido de cidade, política e democracia. Por isso, um possível caminho neste trabalho foi apresentado: investir na formação de sujeitos sociais que, necessariamente, são políticos e resgatar valores proclamados, entre eles: liberdade, solidariedade humana, participação, colaboração, dignidade humana, equidade, igualdade e trabalho, para que tenhamos consciência de quem somos e para onde vamos. Desse modo, teremos possibilidades de formar “planejadores democráticos”.

Um caminho, para se formar planejadores, é pensar em formação de sujeitos sociais capazes de constituir grupos para discussão, elaboração e proposição de políticas públicas de educação e que levem em conta a demanda real da sociedade.

Ainda falando em iniquidade, é fato ter propositores que não levam em conta o *bem-comum* da sociedade, por outro lado, o povo conformado em não ser considerado como sujeitos que dão vida à sociedade e, com isso, continua a dicotomia entre o proclamado e o realizado – desde o descobrimento do Brasil. Para ilustrar essa dicotomia, estão as políticas propostas de equidade, de diversidade e a incoerência presente nas avaliações nacionais do sistema nacional de ensino que declaram a busca de melhor qualidade de ensino e praticam a homogeneidade. Se queremos escola para todos, “todos” devem ser considerados e respeitados conforme suas singularidades, não esquecendo que “todos” são capazes de aprender, inclusive aqueles educandos com deficiência.

Planejar, tal como trabalhar coletivamente, não é espontâneo em nossa cultura, atualmente. Temos que aprender a planejar e planejar democraticamente.

A década que se abre a partir de 2011 é uma grande oportunidade para todos nós nos introduzirmos cada vez mais em uma cultura que valorize a democracia com real participação de todos os envolvidos nos processos educacionais – não só escolares – de nossos municípios.

NOTAS

- 1 Para aprofundamento no tema “demanda passiva”, ler SILVA, J. M. da. Demanda passiva e equidade em educação: um desafio para os educadores democratas. REVISTA RENASCENÇA DE ENSINO E PESQUISA. São Paulo, n. 3, pp. 9-11, jan/jul.2001.
- 2 Para aprofundamento ao tema “Educação para a excelência”, ler SILVA, J. M. da. A construção de uma nova civilização fundada na excelência. **NOTANDUM LIBRO**, no. 14, São Paulo: CEMOROC/FeUSP; Universidade do Porto, Instituto Sagres – conhecimento e desenvolvimento, 2010, pp.25-34.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL-CONAE-2010- Documento Final - Construindo o Sistema Articulado de educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília: MEC-2010.
- CALEGARI, C. – FUNDEB-FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA. NO ESTADO DE SÃO PAULO.
- DAVIES, N. - FUNDEB: a redenção da educação básica? Campinas: Educação e Sociedade, Nº 96, 2006.
- MENESES, J.G.C. - Recursos Financeiros para a educação. São Paulo: ECCOS. V.8- nº 1. 2006. UNINOVE, pp. 11-20.
- OLIVEIRA, R.P. e SANTANA, W. (orgs) Educação e Federalismo no Brasil Brasília: UNESCO, 2010.
- RIBEIRO, J.Q. e MENESES, J.G.C. – Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar. São Paulo: Saraiva Editora, 2ª ed., 1988.
- SAVIANI, D. Da nova LDB ao FUNDEB. Campinas: Autores Associados. 2007. <http://www.planalto.gov.br> -legislação federal.
- SILVA, J. M. da. A construção de uma nova civilização fundada na excelência. **NOTANDUM LIBRO**, no. 14, São Paulo: CEMOROC/FeUSP; Universidade do Porto, Instituto Sagres – conhecimento e desenvolvimento, 2010, pp.25-34.
- _____. Demanda passiva e equidade em educação: um desafio para os educadores democratas. REVISTA RENASCENÇA DE ENSINO E PESQUISA. São Paulo, n. 3, pp. 9-11, jan/jul.2001.