

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

**PLANO DECENAL MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: uma análise sobre a  
participação da sociedade civil no processo de elaboração.**

JOSIANE DE SOUZA PAIVA

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Educação da Universidade Federal  
de Juiz de Fora, como requisito  
parcial para obtenção do título de  
Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Diva Chaves  
Sarmiento

Juiz de Fora

2009

## AGRADECIMENTOS

Foram tantos os desafios superados, que me arrogo o direito de dizer-me vencedora.

Não estive só nessa luta, muitos me ajudaram a transpor os obstáculos surgidos no caminho e, se é meu o título, a vitória é todos os que estiveram comigo na caminhada e com eles reparto os louros conseguidos.

Sinto-me invadida por um sentimento de profunda gratidão que impele a elevar meu pensamento a Deus, agradecendo-Lhe a oportunidade a mim oferecida e a possibilidade de aproveitá-la, bem como a prodigalidade em iluminar o meu caminho e inspirar meu ideal.

Reconheço o amor dos meus pais, na presença constante e no compromisso que tiveram com a minha educação, permitindo-me atingir meus ideais ao longo da minha vida; valorizo sobretudo o carinho da minha mãe, cujos esforços desmedidos ajudaram-me a realizar os meus sonhos; ela, que, sem saber a dimensão dessa conquista para mim, rezou e torceu para que tudo desse certo e ainda cuidou com desvelo da minha filha para que eu pudesse estudar. Nada há que compense tanto carinho.

De Fabrício e Alcione, irmãos queridos, recebi fraternos incentivos e colaborações especiais.

Do meu amor, vieram nesse percurso, as palavras certas quando se faziam necessárias, em momentos nos quais a fragilidade abria frestas querendo se instalar.

Compreendi-o mais que nunca companheiro e, confiante, apoiei-me na sua força e fé nos meus sonhos entendidos como seus.

Muitos amigos marcaram essa história. Homenageio a todos na pessoa da Alesandra, companheira nas idas e vindas da UFJF, colaboradora na construção do anteprojeto, que ajudou a despertar minha vontade de ingressar nesse curso.

É bom lembrar os colegas da turma do Mestrado, nossas conversas risonhas e francas e os almoços descontraídos, especialmente, a Raphaela: amiga, irmã, conselheira.

São muitos os amigos da FACED. Sr. Valmir, com sua gentileza e alegria contagiante – é um exemplo de vida. Getúlio, atento e carinhoso com todos os que chegavam ao PPGE.

Destaco o Colégio Ibituruna, família escolhida, que me acolheu alegremente em época de muitas mudanças na minha vida, lembrando o Wellington e a coordenação por viabilizarem as tantas idas a Juiz de Fora.

Minhas amigas, Mara e Flávia, cujos ouvidos recolheram pacientemente minhas reclamações e medos! Quanto carinho nas palavras de conforto e incentivo.

Professores Rubens Luiz Rodrigues e Lúcia Maria Wanderley Neves serão sempre lembrados pelas contribuições na qualificação bem como a Ana Alhadas que me recebeu carinhosamente na Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora e me abriu os arquivos do PDME.

Professora Diva Chaves Sarmiento, você se tornou um exemplo de mestre, graças ao cuidado com que destacou cada problema desse trabalho, valorizando-o sempre.

Admiro sua paciência, comprometimento e rigor durante essa pesquisa. Sua compreensão diante das inúmeras dificuldades enfrentadas foi essencial nessa conquista.

Não há palavras capazes de expressar a gratidão que sinto por você. Muito obrigada!

De propósito deixei para o fim o agradecimento mais especial.

É para você Milena, minha filha querida, meu agradecimento mais pleno por tudo o que você é e representa na minha vida. Por suas orações, por esperar que eu acabasse tudo para tanta coisa acontecer, pelo seu carinho e preocupação com tudo o que se refere a nossa vida, por saber me ouvir e me compreender nos momentos difíceis de cansaço, apesar de tão pequena.

Minha filha, você é minha luz e minha fortaleza.

Amo você!

“A realidade pode ser mudada só porque e só na medida em que nós mesmos a produzimos, e na medida em que saibamos que é produzida por nós”.

Kosik, 1976

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUZINDO O TEMA.....</b>	<b>11</b>
<b>2 – METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>3 - PLANEJAMENTO EDUCACIONAL.....</b>	<b>18</b>
3.1 – Globalização e a Perspectiva de Planejar a Educação.....	26
<b>4 – PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL.....</b>	<b>33</b>
<b>5 – HISTÓRICO DO PLANO DECENAL MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA.....</b>	<b>43</b>
<b>6 – DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO.....</b>	<b>48</b>
6.1 – Municipalização.....	56
<b>7 – DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA.....</b>	<b>61</b>
<b>8 – REGISTRANDO A PESQUISA.....</b>	<b>66</b>
8.1 – Os registros do processo.....	66
8.2 – As vozes do processo.....	75
<b>9 - ENCERRANDO ESSA CONVERSA E LEVANTANDO NOVAS QUESTÕES .....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>92</b>

## LISTA DE SIGLAS

Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais - APPMG

Associação Mineira dos Inspetores Escolares - AMIE

Associação Municipal de Apoio Comunitário - AMAC

Associação Nacional dos Profissionais de Administração de Educação - ANPAE.

Associação Nacional para a Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE

Associação dos Professores do Ensino Superior - APES

Associação de Diretores da Escola Oficial - ADEOMG

Banco Internacional para a reconstrução e o desenvolvimento - BIRD

Banco Mundial - BM

Central Única dos Trabalhadores - CUT

Colégio Técnico Universitário - CTU

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL

Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE

Congresso Nacional de Educação - CONED

Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB

Conselho Federal de Educação - CFE

Conselho Nacional de Educação - CNE

Conselho Nacional de Secretários da Educação - CONSED

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA

Constituição Federal - CF

Federação Interestadual de Associações de Pais de Alunos - FINAPA

Fundação Carlos Chagas - FCC

Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage - FUNALFA

Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON

Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF

Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF

Fundo Monetário Internacional - FMI

Gerência de Educação Básica - GEB

Grupo de Estudos Sistema de Ensino - GESE

Ministério da Educação e Cultura - MEC

Ordem dos Advogados do Brasil - OAB

Organização das Nações Unidas - ONU

Organização Mundial da Educação Pré-Escolar - OMEP

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE

Produto Interno Bruto - PIB

Plano Decenal Municipal de Educação - PDME

Plano Municipal de Educação - PME

Plano Nacional de Educação - PNE

Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciências e a Cultura - UNESCO

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD

Secretaria Estadual de Educação - SEE

Secretaria Municipal de Educação - SME

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI

Serviço Social da Indústria - SESI

Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora - SINTUFJF

Sindicato dos Estabelecimentos Particulares da Região Sudeste de Minas Gerais - SINEPE

Sindicato dos Professores - SINPRO

Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação - SIND-UTE

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC

Superintendência Regional de Ensino - SRE

União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF



## RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo analisar a participação da sociedade civil no processo de elaboração do Plano Decenal Municipal de Educação de Juiz de Fora, tendo em vista o atendimento às políticas nacionais para a educação e o atendimento às aspirações do município. A análise suscitou algumas questões: o plano em questão foi construído apenas em resposta à legislação estabelecida nacionalmente? Houve a perspectiva de respeitar a diversidade e os anseios locais? Que setores sociais participaram do processo? Como se deu inserção dos que participaram da sua elaboração? Estas considerações motivaram a presente pesquisa, por perceber a importância da participação da sociedade num processo dessa natureza, principalmente dos setores diretamente envolvidos: gestores, profissionais da educação, pais, representantes da comunidade. As principais contribuições teóricas advêm de estudiosos como: Saviani, Teixeira, Vieira, Mendes, Cury, Neves, entre outros. Para tanto, a escolha metodológica foi a pesquisa qualitativa, com a análise do PDME, os textos orientadores de sua elaboração, o material produzido ao longo do processo tais como: atas, ofícios e a legislação sobre o assunto. Outra estratégia que viabilizou esta pesquisa foi a entrevista semi estruturada com membros da comissão de elaboração do plano. Acredita-se que através da análise dos documentos e das entrevistas pode-se compreender como tais políticas foram construídas, no âmbito educacional do município, fornecendo subsídios para outros processos dessa natureza e para auxiliar na construção democrática e participativa da educação.

**PALAVRAS CHAVE:** Planejamento Educacional. Municipalização.  
Descentralização. Democratização. Autonomia. Participação.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to analyze the participation of civil society in the process of developing the Ten Year Plan Municipal Education of Juiz de Fora, in order to meet the national politics for education and service to the aspirations of the council. Some issues exist in this research: Has the plan been built only in response to legislation established nationally? Was there the view of respecting the diversity and local concerns? What social sectors did participate in the process? How did they get into this process? These considerations motivated the present study, to realize the importance of involving society in a process of this nature, especially the sectors directly involved: managers, professionals in education, parents, community representatives. The main theoretical contributions come from scholars such as Saviani, Teixeira, Vieira, Mendes, Cury, Neves, among others. To do the work, the choice was a qualitative methodologic research, the analysis of PDME, the texts of guiding their development, the material produced during the process such as minutes, letters and legislation on the subject. Another strategy that enabled this research was the semi structured interview with members of the committee drafting the plan. It is believed that through the analysis of documents and interviews you can understand how those politics were built within the framework of the educational council, providing subsidies for such other proceedings and to assist in building democratic participative and education.

**KEYWORDS:** Educational Planning. Municipalization. Decentralization. Democratization. Autonomy. Participation.

## INTRODUZINDO O TEMA

A globalização é um fenômeno que provocou impactos econômicos, políticos e culturais no país, evidenciando uma forte influência nas políticas educacionais, haja vista, que estas não se dão em um contexto isolado.

No Brasil, a noção de Plano de Educação vem sendo retomada neste contexto, que inclui mudanças sociais e valorização do “local” frente ao “global”. Teixeira (2001) destaca que o poder local nos últimos anos tem se apresentado como espaço privilegiado de iniciativas inovadoras tanto nos métodos de gestão como na organização da sociedade civil. Esta valorização do poder local aparece na contramão das conseqüências provocadas pela globalização e dá indícios de que os governos locais vêm buscando a participação da sociedade civil na elaboração de políticas pertinentes aos municípios. A idéia de plano no âmbito educacional remonta à década de 1930. Provavelmente, a sua primeira manifestação explícita, conforme Saviani (2000), nos é dada pelo “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, lançado em 1932.

O Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado através da Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001, traça diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, as metas para cada nível e modalidade de ensino e para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação. Este plano pressupõe a construção de planos estaduais e municipais, adequados às necessidades e especificidades locais.

Didonet (2001) ressalta que um plano de educação atinge os municípios, de um lado, enfatizando a importância do poder local participar da formulação do PNE, e de outro, estimulando a elaboração de seus respectivos Planos Municipais de Educação

(PME). Ressalta, ainda, que a elaboração desses planos tem decorrido de uma política nacional definida no Plano Nacional de Educação.

É importante salientar que os PMEs são parte integrante das estratégias políticas para a educação nos municípios, a fim de que a educação possa ser gestada de acordo com os anseios locais, mas ao mesmo tempo, articulados ao Plano Nacional de Educação.

Nessa dissertação, enfatiza-se a análise do Plano Decenal Municipal de Educação (PDME) de Juiz de Fora, por compreender que este documento se insere nesse contexto. Salientam-se a autonomia, a descentralização e a municipalização.

O interesse em investigar o PDME de Juiz de Fora surgiu, inicialmente, com a participação no Grupo de Estudos Sistema de Ensino (GESE), na Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora, o qual me oportunizou o acesso a leituras relacionadas a Políticas Públicas Educacionais. Tratando-se de um assunto que envolve várias temáticas, proporcionou-me um novo olhar sobre as questões relacionadas às diversas transformações ocorridas na sociedade, em seus aspectos econômicos, educacionais, políticos e sociais.

Cabe aqui indagar, se a elaboração de um PME vem contribuir para a inserção do município no processo de forma participativa, democrática, atendendo às perspectivas da educação nacional e respeitando os anseios locais. Compartilho da idéia da importância da construção do plano para o município, já que este define ações, estratégias e metas para orientar a sua política educacional. Portanto, buscou-se compreender o processo de elaboração do PDME de Juiz de Fora, tendo em vista as especificidades locais do município e a participação da sociedade civil na construção do referido plano.

Planejar a educação é algo que vem preocupando gestores e teóricos ao longo do tempo. Segundo Gandim (2001), planejar é construir a realidade desejada. Não basta assegurar os anseios da sociedade civil, as prioridades locais, mas também acompanhar e avaliar o plano, buscando acertar o rumo das metas traçadas, assegurando sua execução. Destaca-se aqui, que para atingir os anseios da comunidade é importante que ela seja ouvida, que participe. As políticas só se concretizam localmente.

Para o presente trabalho destacam-se questões relacionadas ao setor educacional, em especial, os planos municipais de educação, os quais vêm demonstrando relevância para estas questões. Para esta pesquisa pretende-se analisar o Plano Decenal de Educação para o Município de Juiz de Fora.

Diante disto, a questão que se propõe a investigar é: Como ocorreu o processo de elaboração do Plano Decenal Municipal de Educação no município de Juiz de Fora, tendo em vista as especificidades locais e a participação da comunidade nesse processo.

Este trabalho tem como objetivo geral: analisar a participação da comunidade escolar no processo de elaboração do PDME, tendo em vista o atendimento às políticas nacionais para educação e o atendimento às aspirações do município. Nesta investigação, procurar-se-á esclarecer:

1. Como foi construído o PDME de Juiz de Fora levando em consideração sua inserção nas políticas educacionais brasileiras (Constituição Federal de 1988, LDB nº 9394/96, PNE – Lei 10.172/2001).

2. Que tipo de participação da comunidade escolar ocorreu na construção do PDME de Juiz de Fora. Que setores participaram desse processo? Como foi organizada a participação na construção desse plano?
3. Quais e como as perspectivas locais foram incorporadas?

Planejar a educação é algo que vem se aperfeiçoando ao longo do tempo. Não basta assegurar os anseios locais, as prioridades do município, mas, também, pensar e propiciar estratégias de acompanhamento e de avaliação do plano, assegurando sua execução.

Refletir sobre o processo de elaboração do PDME pode ser relevante na medida em que, através de uma análise dos documentos e entrevistas com os participantes do mesmo, pode-se chegar à compreensão de como tais políticas foram construídas, no âmbito educacional do município, fornecendo subsídios para outros processos dessa natureza e para auxiliar na construção democrática e participativa da educação.

É importante ressaltar que os PMEs devem fazer parte integrante das estratégias políticas para a educação nos municípios, afim de que a educação possa ser gestada de acordo com os anseios locais e a inserção do município no contexto nacional global.

## 2 – METODOLOGIA

Considerando os objetivos propostos e a questão a ser investigada, optei metodologicamente por uma abordagem qualitativa para o estudo do PDME de Juiz de Fora. Segundo Bogdan e Biklen (1994), o objetivo dos investigadores qualitativos é conhecer o comportamento e a experiência humana, visando compreender o processo de construção de significados e em que se embasam os mesmos.

Para Monteiro (1998), podem ser consideradas investigações qualitativas aquelas cujas estratégias de pesquisa preconizam a compreensão do sentido dos fenômenos sociais para além de sua explicação.

Estudar um Plano Decenal Municipal de Educação demanda compreender e interpretar sua organização e as relações que se estabelecem, justificando assim, a escolha metodológica, por entender que esta é a que melhor se aplica ao objeto de pesquisa.

Cabe ressaltar, que nesta modalidade de pesquisa, não se buscam verdades absolutas, e sim, uma interpretação da realidade que se pretende investigar. Na abordagem qualitativa desta pesquisa utilizar-se-ão as seguintes estratégias: análise documental e entrevistas.

Podem ser considerados documentos qualquer tipo de material que transmita alguma informação à pesquisa. Nesta pesquisa pretende-se analisar o PDME, os textos orientadores de sua elaboração, o material produzido ao longo do processo tais como boletins, atas e a legislação sobre o assunto.

Nessa pesquisa os documentos referentes ao PDME de Juiz de Fora podem funcionar como importantes fontes de informações, já que a exploração deles permitirá

inferir o contexto no qual está inserido. Os documentos não são apenas textos simples. Eles registram e refletem os acontecimentos de um processo ou período. Sabe-se, por outro lado, que não conseguem apreender e englobar toda a realidade. Le Goff (2000) ressalta que o pesquisador precisa observar o que está além do texto, o que pode estar camuflado em um simples detalhe.

A análise documental pode ser considerada um importante instrumento de abordagem na pesquisa qualitativa. Aqui, os documentos serão compreendidos como fonte essencial de informação, pois estes refletem o contexto no qual surgiram. Serão analisadas: as atas das reuniões durante o período de construção do plano; as leis e decretos que regulamentam o documento; e o documento final, a fim, de encontrar informações que possam complementar e validar dados obtidos através de outros recursos.

Os documentos referentes ao Plano Decenal Municipal de Educação podem funcionar como importantes fontes de informação, já que ao examinar os textos, podemos analisar o contexto no qual foram elaborados, os motivos que levaram à sua elaboração, os setores da sociedade representados, a participação dessas instâncias, e se de fato o Plano reflete os motivos que inspiraram sua criação.

Outra estratégia que viabilizou a pesquisa foi a entrevista semi-estruturada com membros da comissão organizadora do PDME, considerando-se o valor dessa estratégia na coleta de dados. Nessa modalidade de entrevista não há imposição de uma questão fixa, permitindo ao entrevistado dissertar espontaneamente sobre o tema.

Os sujeitos entrevistados foram identificados ao longo do trabalho, a partir da Secretaria Municipal de Educação e das escolas que participaram do processo. Buscou-se entrevistar sujeitos que estiveram presentes no processo de elaboração do



plano. Tendo em vista que a lista da comissão teve uma presença variada, optou-se por entrevistar aqueles que se mantiveram no processo. Acreditou-se na importância de verificar a qualidade das entrevistas que foram sendo feitas e assim até que se tivesse condições de analisar, a partir desses documentos, como as relações se estabeleceram no contexto de elaboração do PDME.

A entrevista não se detém a uma simples conversa, essa pode ser o ponto de partida, a fim de criar um ambiente mais agradável e confiável para ambas as partes, permitindo ao entrevistado uma fala mais espontânea sobre os temas centrais da pesquisa. Trata-se de um instrumento que deve ser cuidadosamente pensado e construído tendo em vista os objetivos do projeto. Para Bogdan e Biklen (1994), as entrevistas qualitativas oferecem ao entrevistador uma amplitude do tema considerável, que lhe permite levantar uma série de tópicos e oferecem ao sujeito a oportunidade de moldar seu conteúdo.

A opção por este instrumento de pesquisa deveu-se ao interesse em analisar se e como os sujeitos entrevistados participaram no processo de elaboração deste documento para o município e como perceberam a incorporação das demandas da sociedade civil no documento final. Pretendeu-se também compreender como foi feita a escolha dos diversos componentes da comissão e dos representantes da comunidade.

É importante buscar na história elementos que nos permitam compreender como o planejamento foi sendo pensado ao longo dos anos. Partiremos, de agora em diante, para uma análise um pouco mais aprofundada do planejamento educacional, suas origens no mundo e no Brasil, e ainda, as perspectivas que foram adotadas, considerando os reflexos da globalização nas concepções de política e sociedade no século XX.

### 3 - PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

A idéia de planejar a educação emerge com a percepção de que o projeto de educação tem relação com o projeto de sociedade, sendo essa percepção parte do processo da modernidade.

Um das primeiras idéias de planejamento amplo da sociedade, segundo Coombs (1970) foi em 1923, com a criação do Primeiro Plano Quinquenal da Jovem União Soviética. Embora o plano tenha se desenvolvido de forma simples, comparado às metodologias utilizadas atualmente, contribuiu para o processo de transformação de uma nação com grande percentual de analfabetos em um país a caminho do desenvolvimento. Baseando-se na análise do autor, podemos compreender que em uma época de grande agitação social e intelectual, o planejamento seria um instrumento que viria transformar a sociedade e adaptá-la aos novos objetivos de um mundo moderno.

No âmbito da educação, naquela época, a idéia de planejamento estava na rotina dos administradores escolares, mesmo sem qualquer referência ao termo. A não formalização do documento não implicava necessariamente em ausência de pensar como conduzir o processo. Com o acelerar da modernização e a evolução da sociedade, tornou-se necessário pensar e formular concepções de planejamento (COOMBS, 1970).

Segundo a análise deste autor, planejamento antes da Segunda Guerra Mundial, era em geral de curto prazo, projetado para um ano, só se estendendo em casos extremos. Notava-se também que o planejamento era feito de forma fragmentada, não havendo uma integração entre as partes do sistema. Outra característica que marcava

era que o planejamento em geral não era feito em acordo com as necessidades e tendências em evolução na sociedade e na economia em geral e este também não era um planejamento dinâmico, assumindo um modelo educacional estático, preservando suas características por muitos anos.

É importante ressaltar que mesmo considerando este tipo de planejamento inadequado aos dias de hoje, naquele contexto, ele funcionava. A Segunda Guerra Mundial instaurou uma era de mudanças na sociedade, abalando os fundamentos de suas antigas instituições.

Os impactos da Segunda Guerra Mundial provocaram uma revolução no mundo. Os países atingidos se depararam com a necessidade de reconstrução das estruturas físicas, econômicas e políticas. Repensar o planejamento, seria uma condição para reconstruir as sociedades. Coombs (1970) acreditava que o planejamento era uma alternativa para traçar o futuro buscando esclarecimentos no passado.

No pós-guerra, os planos governamentais, embora voltados para os setores produtivos, urbanos e infra-estruturais, já traziam uma preocupação com a educação, mas sem detalhar suas implicações econômicas e sociais. A escassa mão de obra especializada, conseqüências da guerra, dificultava o crescimento econômico. A educação passou então a ser vista como importante fator no desenvolvimento produtivo da sociedade. Investir na educação seria garantir meios de progresso. Uma surpreendente expansão do número de matrículas superou a capacidade dos sistemas educativos em atendê-los. Tornou-se necessário planejar a educação, dando suporte a essa nova realidade. Neste sentido, Coombs (1970) afirmava que o planejamento que apenas servisse a uma estratégia de expansão linear não mais resolveria; tornava-se necessário pensar uma estratégia de transformações e adaptações educacionais.

Considerações de ordem político-ideológica e econômica justificavam a necessidade de se planejar a educação, dada sua importância na construção de valores democráticos e o respeito aos direitos humanos.

A UNESCO exerceu, neste momento de esforço de organização da educação, um importante papel, propiciando ajuda e assistência sistemáticas para a formação de quadros especializados em planejamento, discutindo as necessidades dos países, em especial os do Terceiro Mundo, em conferências regionais.<sup>1</sup>

A perspectiva de planejamento educacional adotada pela UNESCO na década de 1960 era que este buscasse a integração com o planejamento geral do desenvolvimento, primeiramente sob o aspecto financeiro, adequando as despesas educacionais ao orçamento geral e, posteriormente, pensando a educação como investimento em decorrência do processo de modernização das economias, em que o aumento da escolaridade passava a ser uma das maiores exigências.

O Estado representava, naquele momento crítico da história, uma possibilidade de coordenação do esforço nacional para a re/construção dos países atingidos pela guerra e para otimizar o setor econômico, mediante os planos de desenvolvimento. Esse processo tem a ver com a inserção de cada país na ordem econômica mundial e passou a depender da intervenção planejada do Estado.

Na América Latina, o planejamento estatal foi adotado por governos de diferentes visões políticas e ideológicas, estruturando-se núcleos especializados no aparato estatal, como instâncias principais de planejamento, subsidiando as decisões

---

<sup>1</sup> As inúmeras conferências regionais da UNESCO, realizadas na década de 1960, suscitaram pedidos de assistência técnica ao planejamento educacional. Para atender a essa necessidade a UNESCO, com a cooperação do Banco Mundial, da Fundação Ford e do Governo Francês, estabeleceu em Paris, em 1963, o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPE). (GENTILINI, 1999)

políticas quanto ao desenvolvimento econômico. Alguns autores, entre eles - Furtado (1999) - alertavam para a fraqueza e a incapacidade das elites econômicas latino-americanas em criar por si só as condições para um projeto autônomo de desenvolvimento.

Observa-se assim que a partir da segunda guerra mundial, o planejamento passou a ser considerado um instrumento indispensável, pois o desenvolvimento da tecnologia trouxe a necessidade de grande investimento de capital. Daí a necessidade de organizar e planejar, previamente, os meios utilizados para obtenção da produção. Observa-se também nesse período que o pensamento político ocidental direcionou-se para uma era de reconstrução mediante uma atividade humana consciente e planificadora, que se dava por meio do planejamento da economia da sociedade como se viu nos programas soviéticos de industrialização, o que é ressaltado por Moraes (1987).

Nos países em desenvolvimento, os impactos causados pela segunda guerra mundial levaram a definição de políticas para impulsionar o crescimento. No início da década de 1960, os representantes da educação na Ásia, África e América Latina, estabeleceram, em uma série de conferências coordenadas pela Unesco, estratégias de crescimento e metas a serem cumpridas até 1980. A consciência de que a educação era um fator importante emerge nesse processo. A partir daí, cada país iniciou um caminho de transformação, fazendo estimativa de custos e receitas, evidenciando a necessidade de aumentar os investimentos feitos à educação e recorrer ainda a uma ajuda exterior.

Durante as inúmeras conferências da Unesco, foram feitas algumas recomendações qualitativas, mas a principal base para comparar as nações e garantir

progresso, seria os aumentos nas estatísticas de escolarização. Em busca de melhores índices, a qualidade da educação ficou seriamente comprometida. Com isso, vários problemas foram surgindo: a carência do número de professores, a falta de estrutura física, a ausência de material didático para atender à demanda. Os governos buscavam amenizar as dificuldades, aumentando os investimentos, mas estes não eram suficientes. Seria preciso repensar a educação até então oferecida. Um outro problema que surgiu também foi a falta de empregos para as pessoas capacitadas, tendo em vista que o maior fator que as fez estudar, seria o de garantir uma vaga no mercado de trabalho.

No entanto, a educação não poderia ser considerada a principal responsável pela questão da carência de empregos. A economia também não expandiu o suficiente para atender à demanda. Uma discussão que se inaugurou, foi a de que os alunos não estavam recebendo a educação adequada para aquele contexto social. Como Mostra Coombs (1970) as escolas tiveram que repensar seus currículos e métodos, buscando uma forma de reverter esse quadro.

Nos anos 50 e 60 os modelos de planejamento foram marcados pela visão normativa, influenciados principalmente pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>2</sup> e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As análises propostas pela CEPAL defendiam uma forte intervenção estatal para conduzir o desenvolvimento econômico. Gentilini (1999) destaca que este tipo de planejamento adotava uma perspectiva quantitativa. Além das metas quantitativas e globais do planejamento, havia um caráter centralista e

---

<sup>2</sup> A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) foi criada pela ONU (Organização das Nações Unidas) em 1947, dentro de um movimento para implantar, em cada continente, núcleos de apoio ao planejamento das economias após a Segunda Guerra Mundial.

verticalista do processo. Elaborado em vinculação com planejamento econômico e social, sendo o Estado o protagonista principal, o planejamento educacional visava a colaborar para a instrumentação de políticas globais e setoriais controladas pelas estruturas administrativas e organizacionais dos ministérios da área econômica e social.

Havia críticas sobre esse tipo de planejamento por seu enfoque de longo prazo, supondo que o futuro pudesse ser previsto ou prognosticado e que as estruturas em que se embasavam o planejamento não sofreriam mudanças ao longo do processo. Outra deficiência observada por estudiosos da área, era quanto à eficácia do plano, que adotava uma metodologia que não contemplava todos os grupos sociais e econômicos, sendo considerado muitas vezes interferência na condição natural das coisas.

Gentilini (1999), em sua tese de doutorado, chama a atenção de que no aspecto metodológico, o tipo de planejamento utilizado, se fora útil para alcançar metas econômicas, sob controle centralizado do Estado, demonstrava dificuldade em superar a incoerência entre os planos e o orçamento público. Havia um distanciamento entre o planejamento, a contingência orçamentária, as conveniências político-corporativas e as barganhas circunstanciais que caracterizavam o processo real de apropriação dos recursos do Estado.

Desde os anos 1950, as técnicas de planejamento que tinha o Estado como ator protagonista, foram muito utilizadas pelos governos latino-americanos. Este tipo de planejamento centralizado foi mantido nas décadas de 1960 e 1970, em um contexto histórico marcado por regimes ditatoriais e tecnocráticos.

No Brasil, a instalação de um regime militar em 1964, contribuiu para o exarcebamento do centralismo político. As reformas administrativas efetuadas pelos militares mantiveram o processo decisório centralizado. As reformas educativas daquele

período foram submetidas às prioridades econômicas e aos interesses do setor produtivo. Neste período o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, em geral oriundos das áreas econômicas.

Houve também dificuldade de inserir os novos atores sociais e políticos (movimentos sociais organizados), no processo de planejamento no final da década de 1970. Surgiram conflitos entre as instâncias de planejamento e os interesses da burocracia tradicional do Estado. O planejamento educacional neste período manteve seus objetivos de expandir quantitativamente os sistemas de ensino de forma centralizada.

Ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980, com a mobilização da sociedade e dos movimentos sociais organizados, ocorreram algumas mudanças na concepção de planejamento, que continuou tendo o Estado como principal ator no desenvolvimento econômico e social. Os movimentos sociais e de oposição política, acompanhado de um esgotamento do modelo econômico predominante, acabaram provocando discussões sobre as concepções de planejamento centralizadas, no entanto, ainda não se questionava a posição do Estado como a frente das políticas sociais.

Mesmo com a transição à democracia, nos anos 80, as funções sociais e econômicas estatais não sofreram modificações, ao contrário, houve uma exacerbação frente às demandas sociais não atendidas nas duas décadas antes do crescimento econômico, resultando em um crescimento significativo do aparato burocrático-administrativo do estado e dos gastos, tanto para a manutenção de políticas sociais, quanto para seu próprio aparelho. Segundo Gentilini (1999) os sistemas educativos apresentavam, igualmente, uma expansão extraordinária, tanto como resultado de



decisões políticas das elites dirigentes latino-americanas, como pelas exigências de desenvolvimento econômico e de modernização que como foi visto, desde os anos 1950, quando também se colocava, com a ajuda de organizações internacionais, a necessidade do planejamento dos sistemas educativos.

Os anos 1980 representaram enfrentamento de diversas crises, construindo um histórico bastante complexo. Além da crise econômica generalizada envolvendo os países do mundo capitalista, verificou-se o questionamento de valores políticos e ideológicos, que constituíram paradigmas explicativos do processo histórico-social até o final dos anos 70, culminando com a derrocada do chamado “socialismo real” em 1989. (GENTILINI, 1999).

Para os planejadores, que passavam por uma crise do modo de intervenção do Estado, tornou-se necessário repensar o planejamento para aquele momento de crise do Estado e ajuste econômico, sem que tivesse claro o novo modelo de Estado, devido a um contexto de transição política.

Nas últimas décadas do século XX, houve profundas transformações sociais que vêm repercutindo fortemente sobre a Educação. Essas mudanças impulsionadas pelo processo de globalização, pela redefinição das formas do Estado e pela intervenção dos organismos internacionais na definição de agendas, promoveram transformações significativas na economia, nas instituições sociais, culturais e políticas e afetaram a natureza das relações entre essas esferas. Globalização passou a ser um tema recorrente com implicações na forma de se pensar o papel dos Estados Nacionais e a opção de planejamento na área educacional. Sendo assim é importante, falar um pouco sobre tais mudanças.

### 3.1 – GLOBALIZAÇÃO E A PERSPECTIVA DE PLANEJAR A EDUCAÇÃO

Os autores Burbules e Torres (2003), ao discutirem sobre o tema globalização, focalizando as influências na educação, destacam que existem diferentes conceitos sobre o tema, ora definido como um impacto dos processos econômicos globais; ou a ascensão do neoliberalismo como discurso hegemônico; podendo também ser entendida como o surgimento de novas formas culturais e tecnológicas.

A globalização modificou alguns setores da sociedade. Surgiu a reestruturação econômica refletindo uma tendência mundial caracterizada pelos seguintes elementos: a globalização e a integração econômica nacional; o surgimento de novas relações comerciais entre nações; internacionalização do comércio; a reestruturação do mercado de trabalho; mudanças no modelo fordista rígido para o modelo baseado na automação flexível; o crescente abismo financeiro, tecnológico e cultural entre países mais e menos desenvolvidos. (BURBULES e TORRES, 2003).

Entende-se então que a globalização é um fenômeno que se intensificou a partir da década de 1970, com a crise do petróleo, que provocou mudanças tecnológicas e econômicas para encontrar outras fontes de matérias primas e formas de produção. Independentemente de sua origem, estamos em uma nova época histórica, uma nova ordem global.

Para compreender as influências da globalização nas políticas educacionais, é preciso identificar alguns impactos econômicos, políticos e culturais no país, pois as políticas educacionais não acontecem em um contexto isolado, decorrem de aspectos sociais, políticos e econômicos.

Importantes descobertas tecnológicas e o avanço das comunicações que aproximam fronteiras promovem a ampliação do alcance da mídia e a globalização dos mercados e da economia. São mudanças que precisam ser compreendidas, analisadas e assimiladas nesse contexto. Manifestam-se também novas formas de pensar, conceber, imaginar e narrar a realidade e surge o pós-modernismo colocando sobre juízo as nossas certezas, nossas explicações e concepções acerca do mundo. Castells (1999), também identifica uma crise do Estado-Nação que acaba abalando seu sentido original com base numa cultura, economia e identidade nacional homogêneas e sedimentadas em um contexto territorial. Castells (1999) afirma que apesar desse abalo, o Estado-Nação continua a ter poder de unidade política, mesmo diante do antagonismo do global e o nacional. O neoliberalismo passou a ser uma política marcante do novo modelo econômico vigente, que a partir dos anos 1980, passou a enquadrar as reformas educacionais nessa conjuntura histórico-política. Essas reformas visavam a melhorias na qualidade educacional, como: diminuir os índices de analfabetismo, equalizar a educação obrigatória, investir na formação de professores, reformas curriculares e ênfase na avaliação educacional. Estas questões passam a sofrer uma influência mais intensa de órgãos multilaterais como: Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial, Unesco.

Na educação, a globalização também provocou transformações. A cooperação internacional teve impulso a partir de 1950, quando o país recorria ao capital estrangeiro para solução de seus problemas, através de alguns convênios firmados entre o Brasil e os Estados Unidos, como destaca Vieira (2001), exemplificando com o projeto de reforma universitária, em 1968, o que resultou de uma combinação de idéias que chegaram de fora e outras que já circulavam internamente desde os anos 1940.

Assim como ocorrera no passado, a década de 1990 foi alvo de acordos internacionais, e uma perspectiva de pensar a educação como investimento. Neste contexto, definiu-se uma jornada internacional para a educação, com diversos eventos, como: a Conferência Mundial de Educação Para Todos em Joimtien, Tailândia (1990); a Conferência de Nova Delhi (1993), e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, que tinham interesses comuns discutidos por ministros de Educação, da região, a exemplo da Conferencia de Kingston, Jamaica (1996). Nesse evento foram elaboradas, declarações de intenções e recomendações com as quais se comprometeram os países nos diferentes acordos firmados. Neste contexto o Brasil se associa à agenda definida em tais cenários (BRASIL, 1993).

A Conferência Mundial de Educação Para Todos estabeleceu um quadro mais amplo para definição de compromissos nos âmbitos das políticas internacionais, regionais e nacionais para a educação. Firmou-se o compromisso de satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. Pretendia-se acabar com o analfabetismo, universalizando o ensino básico.

A partir desta Conferência o Brasil passou a integrar um grupo de países<sup>3</sup> em desenvolvimento com problemas de universalização da educação básica e de analfabetismo, que se comprometeram com sua superação. Percebeu-se uma sintonia entre as metas pensadas pelo país e a discussão no âmbito dos organismos internacionais.

A declaração de Nova Delhi sinalizou que a educação é responsabilidade da sociedade, englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as

---

<sup>3</sup> Integram o grupo de países conhecido com EFA-9 ou E-9: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

organizações não governamentais, exigindo o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas.

Em resposta a esses compromissos o Brasil construiu em 1993, o Plano Decenal de Educação Para Todos, que de acordo com o documento, tinha como objetivo assegurar às crianças, aos jovens e aos adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendessem às necessidades elementares da vida contemporânea, no prazo de dez anos.

O Plano Decenal de Educação Para Todos foi construído antes do Plano Nacional de Educação, formalizando o compromisso assumido nos eventos anteriores.

Como é destacado no documento:

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluiria todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um plano estilo tradicional, em respeito mesmo à organização federativa do país. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o plano responde ao dispositivo constitucional que determina "eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental nos próximos dez anos. (BRASIL, 1993-2003)

A partir do Plano elaborado pela União os Estados e Municípios deveriam construir os seus, visando ao envolvimento de todos. Participaram do grupo responsável pelos trabalhos os representantes do Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) e da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

A conferência de Kingston, Jamaica, em 1996, convocada pela UNESCO, apresentava um conjunto de recomendações que não deixavam de ser uma ilustração da tendência da globalização das agendas internacionais, a exemplo da ênfase nas questões da gestão, da avaliação e da identificação de novas alianças no campo da educação (VIEIRA, 2001).

Além dos acordos, outra vertente influencia as políticas internacionais para a educação. Refiro-me às propostas firmadas no contexto da retomada de uma visão que buscava articular a educação ao desenvolvimento, inspirado na Teoria do Capital Humano. A teoria do Capital Humano, construída na década de 1950 por um grupo de norte-americanos, teve em Theodore Schultz seu maior expoente. A idéia central dessa teoria é que “a educação é predominantemente uma atividade de investimento realizado para o fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como um agente produtivo”. (SCHULTZ apud SCAFF, 2006)

O autor denomina a educação como Capital Humano, pois considera que ela se torna parte de quem a recebe. Assim, a educação passa a ser considerada um bom investimento, tanto de caráter individual quanto no plano do desenvolvimento das nações. Neste sentido, o planejamento, na análise de Scaff (2006), possui caráter socioeconômico, na medida em que contribui para o aumento da eficiência e da produtividade do sistema educacional.

Essa concepção vai embasar projetos desenvolvidos no Brasil, com apoio das agências internacionais, valorizando o ensino técnico como forma de preparação para a atuação profissional. Enfatiza, de acordo com Scaff (2006), o planejamento enquanto alternativa quase milagrosa para o aumento da eficiência e da eficácia da escola na formação do indivíduo para o mercado de trabalho.

Vieira (2001) aponta que essa tendência se firma também a partir do desenvolvimento da chamada revolução do conhecimento, destacando a centralidade da educação, na busca de um novo panorama mundial. Neste contexto destacam-se as

contribuições da Cepal, configuradas nos documentos: *Educação – Eixo da transformação produtiva com equidade (1995)* e *Focalización y pobreza (1992)*.

Vieira (2001), analisando o conteúdo desses documentos, considera-os elementos importantes para compreender as políticas que começam a se firmar no contexto mais amplo da região e do Brasil, em particular.

A proposta da Cepal destaca o fortalecimento da base empresarial, a crescente abertura à economia internacional e enfatiza, a formação de recursos humanos e o conjunto de incentivos e mecanismos que facilitam o acesso e a geração de novos conhecimentos.

É importante ressaltar a presença de organismos internacionais no país voltadas para o desenvolvimento de projetos no campo educacional, como a Unicef e o Banco Mundial, uma significativa agência de recursos para a educação nos últimos anos.

A Unicef nasceu no contexto do pós-guerra, voltando-se para uma atuação específica na área da educação e saúde de crianças, adolescentes e mães em 121 países em desenvolvimento.

A atenção maior do Unicef à educação escolar inscreve-se no âmbito das iniciativas relativas à Conferência de Joimtien, do qual este foi um dos patrocinadores.

O Banco Mundial, criado em 1944, teve ao longo do tempo uma variação no foco de suas políticas. No Brasil, na análise de Soares (1996), as relações entre o Banco e o governo brasileiro ao longo dos anos tem sido mais acidentadas que pacíficas. Segundo Scaff (2006), a análise da atuação do Banco Mundial, no que diz respeito ao planejamento educacional permite estabelecer uma diferença entre este e outros agentes internacionais. Enquanto a Cepal e a UNESCO elaboraram diretrizes gerais para nortear o planejamento educacional, o Banco circunscreve sua ação ao

financiamento de projetos pontuais de reordenamento da gestão educacional por meio da tentativa de institucionalização do planejamento.

Os autores analisados mostram que a cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira revela uma tendência ao desenvolvimento de ações pontuais sob a forma de programas que visam ao reordenamento da gestão educacional por meio da tentativa de institucionalização do planejamento técnico-pedagógico. Esses programas, no entanto, não têm obtido êxito, no que se refere à incorporação dessa lógica pelo setor público educacional, representando assim uma lacuna que pode ser preenchida por propostas mais democráticas e participativas. Sendo assim, a seguir, trataremos mais especificamente do planejamento educacional no Brasil, buscando compreender sua história, assim como os reflexos das políticas internacionais nesse país, e apreender a possibilidade da construção de propostas democráticas e participativas que possam levar à construção de políticas educacionais condizentes com as necessidades do município e do país.



#### 4 - PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

A idéia da elaboração de um plano educacional para o Brasil estava presente, no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova em 1932, que expressava a necessidade de um plano amplo e unitário para promover a reconstrução da educação no país.

Segundo Horta (1982):

(...)a leitura do documento permite concluir que o plano de reconstrução educacional, nele apresentado em linhas gerais, é antes de tudo um plano de organização e de administração do sistema educacional, a partir de alguns princípios pedagógicos administrativos, e não um “Plano Nacional de Educação”, com objetivos, metas, recursos, claramente estabelecidos”.

De acordo com a análise de Dermeval Saviani (1999), o Manifesto, após diagnosticar o estado da educação pública no Brasil, afirmando que todos os nossos esforços sem unidade de plano e sem espírito de continuidade não haviam logrado, ainda, criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país, enunciavam já no seu conteúdo as diretrizes fundamentais para a educação no país, com perspectivas de um plano de reconstrução educacional.

Pode-se perceber, segundo o mesmo autor, que o sentido de plano de educação constante no documento do manifesto se aproxima da idéia de sistema educacional, isto é, a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país.

Em 1934 a Constituição Federal apresentava um artigo incluído em seu texto, determinando como competência da união fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados.

Verifica-se no Art. 150: Compete à União:

a) fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo território do país;

Esta mesma Constituição, em seu artigo 152, dá ao Conselho Nacional de Educação, a função de elaborar o plano nacional de educação, buscando apontar sugestões ao governo de medidas para analisar as questões educativas.

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

O Conselho Nacional de Educação criado em 1931, passou por um processo de reestruturação em 1936, no sentido de adequá-lo à função de preparar o Plano Nacional de Educação (PNE). O novo Conselho Nacional de Educação instalou-se em 11 de fevereiro de 1937. Os Conselheiros se reuniram durante três meses, contando com a presença de Gustavo Capanema, Ministro da Educação na época, para elaborar o PNE. Com o Estado Novo em 1937 esse processo foi abortado. Com a redemocratização do país a Constituição de 1946 vai retomar a idéia de um Plano de Educação Nacional e de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A história do planejamento educacional no Brasil tem dois marcos decisivos; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4024 de 20/12/1961) e a Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967).

À margem da LDB, e do sistema de planejamento consagrado por ela, desenvolveu-se por via administrativa, e por força de impulsos diversos, um sistema paralelo que veio a ser finalmente homologado e consolidado pelo Decreto-lei nº 200. (MENDES, 2000)

Segundo Dumerval Trigueiro Mendes (2000) existia uma dualidade de tendências que foram se cruzando no planejamento educacional brasileiro, uma, oriunda dos educadores liberais, outra, dos técnicos do Ministério do Planejamento.

A LDB de 1961 prolonga a Constituição de 1946, não só porque a explicita, como também porque nela há uma proposta de construção de um sistema nacional de educação e os sistemas estaduais com relativa autonomia. De acordo com Mendes (2000):

A LDB faz emergir do antigo sistema monolítico controlado pelo Ministério da Educação e Cultura, 22 sistemas educacionais, podendo cada um deles usar de relativa autonomia para expressar a sua própria força e as suas peculiaridades, até mesmo as suas limitações que não deveriam ser dissimuladas por vistosos esquemas uniformizadores.

O artigo 11 da LDB de 1961 é claro: “A união, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino”. A Criação de superintendências de desenvolvimento regional introduziu no país não um sistema regional de educação, mas uma instância de administração em nível regional. “As articulações entre as superintendências e os sistemas estaduais, de um lado, e o federal, de outro, não estão suficientemente disciplinadas.”, destacava Mendes (2000) na época.

Na análise de Dumerval Trigueiro Mendes, do ponto de vista do planejamento, convém distinguir o nível federal, o regional e o estadual, por serem institucionalmente reconhecidos no sistema de planejamento educacional.

A LDB de 1961 representou um avanço sobre a legislação anterior, na tentativa de estruturar um sistema de educação. Havia uma preocupação de integrar os três níveis de ensino num sistema solidário, rompendo com a tradição de considerá-los isoladamente.

No período de 1946-1964, observa-se uma tensão entre duas visões de Plano de Educação: publicista e privatista. A primeira, defendendo a idéia de construção de um sistema de ensino voltado para a realidade e o desenvolvimento brasileiro, considerando o Planejamento, condição fundamental para que esses objetivos fossem alcançados. A segunda, assegurando a liberdade de ensino e o direito da família de escolher a educação que deseja para seus filhos, sendo essa a idéia que prevaleceu na discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20 de dezembro de 1961 (LDB). Neste sentido Bahia Horta (1997) afirma que os defensores da segunda visão se opunham ao planejamento da educação em nome de uma determinada concepção de liberdade de ensino, embora o motivo real desta resistência ao planejamento não seja de caráter doutrinário, e sim econômico.

No entanto, reconhece-se que a LDB de 1961, reflexo de uma inspiração liberal, é a primeira que estabelece exigências de formulação e implementação da educação num instrumento planejado (KUENZER, 2003). Referia-se a “plano de educação” como forma de aplicação de recursos financeiros. Assim conforme esta Lei de Diretrizes e Bases, os recursos federais destinados à educação deveriam ser aplicados de acordo com Planos estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação (SAVIANI, 1999).

A partir de 1964 o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, em geral oriundos das áreas econômicas. Assim nas palavras de José Silvério Bahia Horta:

Os planos educacionais do regime militar, afastando-se, no setor da Educação, da opção político-social de abrir o sistema educacional ao maior número possível de educandos, assumiram, em maior ou menor grau, um estilo economicista de situar a Educação no processo de desenvolvimento (HORTA, 1997, p. 169)

O que marcou o período, em termos políticos, a partir de 1964, foi a elaboração dos diagnósticos e dos planos setoriais de educação, no bojo dos planos nacionais de desenvolvimento. A educação foi reestruturada em função do desenvolvimento do país, iniciando-se pela estruturação da pós-graduação pelo Parecer 977/65, elaborado pelo Conselho Federal de Educação, a reforma do ensino superior, através da Lei 5540/68 e dos demais níveis de ensino com a Lei 5692/71 que organizou o ensino de 1º grau de oito anos e o ensino de 2º grau profissionalizante.

Por se tratar de um período autoritário as reformas eram impostas sem muita discussão.

Com a redemocratização do país, nos anos 1980, novas perspectivas foram criadas em termos de planejamento da educação no Brasil, agora num contexto de um mundo globalizado.

A Constituição Federal de 1988 determina o estabelecimento, por lei, do Plano Nacional de Educação, com duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis. A expressão “Plano Nacional de Educação”, não aparece aqui substituindo a expressão “diretrizes e bases”, como na Constituição de 1934 (HORTA, 1997).

Como apontado, anteriormente, em 1993, foi editado o “Plano Decenal de Educação para Todos”, sob a égide da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada pela UNESCO, em Jomtien, em 1990. Nesse documento procurou-se traçar um diagnóstico da situação do Ensino Fundamental e delinear perspectivas, formulando estratégias para universalização mesmo e erradicação do analfabetismo. Segundo os autores que analisam essa questão, embora o plano se propusesse a ser instrumento de integração das três esferas do governo para solucionar os problemas da educação,

ele praticamente não “saiu do papel”, orientando apenas, algumas ações no âmbito federal.

Paralelamente, buscando instaurar de fato uma reforma do sistema educacional, desenvolvia-se no país um movimento para elaborar uma legislação capaz de sustentar as medidas a serem adotadas. Assim, em 1988, logo após a aprovação da nova Constituição do país, foi apresentado à câmara federal, o primeiro anteprojeto de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN. Após um intenso processo de debates legislativos, em 1996, com o anteprojeto do senador Darcy Ribeiro, foi aprovada a Lei 9394, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelecendo normas para o sistema educacional em sua totalidade. Cury (1997) ao analisar a Lei de Diretrizes e Bases afirma:

Toda lei nova carrega algum grau de esperança, mas carrega alguma forma de dor já que nem sempre todos os interesses nela previamente depositados puderam ser satisfeitos. Esta lei, de modo especial, registra vozes que, de modo dominante, lhe deram vida. Mas também vozes recessivas umas, abafadas outras silenciadas tantas, todas imbricadas na complexidade de sua tramitação. Por isso a leitura da LDB não pode prescindir desta polifonia presente na lei, polifonia nem sempre muito afinada, polifonia díssona (...)

A nova lei define a educação como um processo formativo que se desenvolve em vários âmbitos da vida humana, a família, o trabalho, movimentos e organizações sociais e as instituições de ensino e pesquisa. É estabelecido também na lei, os princípios, os deveres e as finalidades da Educação. No que se refere às atribuições de cada administração, a lei determina que compete à União a coordenação da política nacional de educação.

Com a Lei nº 9394/96 - LDB nasceu a exigência de planos estaduais de educação, para a utilização dos recursos vinculados.

Está previsto nos artigos 8 e 9 da LDB, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus respectivos sistemas de ensino, cabendo à União, em colaboração com os demais entes federativos a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE). Este mesmo artigo 9 prevê também existência de um Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão.

Trata-se de um plano nacional, e não de um plano da União. Os objetivos e metas nele fixados devem ser da nação brasileira. É para o Brasil que se pretendia o novo panorama educacional. Cada estado, o Distrito Federal e cada município deveriam estar ali dentro como partes constitutivas. Nesse sentido, o Plano Nacional pode ser entendido como algo que pertence a cada um dos entes federados, enquanto membro da federação brasileira e enquanto unidade autônoma, com competências e responsabilidades específicas. A partir da Constituição de 1988 e da Lei 9394/96 (LDB) a União, os Estados e os Municípios passaram a ser considerados entes federativos autônomos que deveriam atuar em regime de colaboração.

Em 2001 ocorre a aprovação do Plano Nacional de Educação pela Lei nº 10.172 de 9 de janeiro, PNE, que define diretrizes, metas, e objetivos para um período de 10 anos, buscando assegurar continuidade às políticas educacionais, em sintonia com o Plano Decenal de Educação para Todos.

O PNE definiu como objetivos e prioridades, a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino; a redução das desigualdades sociais e a democratização da gestão do ensino público, abrangendo todos os níveis de ensino e modalidades de educação.

O PNE determinou ainda, as diretrizes para gestão e o financiamento da educação, as metas para cada nível e modalidade de ensino e para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação. Sendo o PNE, traçado de metas para o conjunto da Nação, tornou-se necessário, a elaboração de planos estaduais e municipais, adequados às necessidades e especificidades locais.

O atual Plano Nacional de Educação é na análise dos pesquisadores Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta (2003), uma resposta autocrática do Governo Cardoso (1994-2002) ao Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira, elaborado sob a liderança do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que também conduziu a elaboração do Projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a partir de 1986, juntamente com a Constituinte de 1988. Isto se deu por intermédio de inúmeros encontros preparatórios e seminários temáticos, nos diversos pontos do país.

Neves (2000) compreende como planejamento educacional, uma expressão da correlação de forças sociais no processo de formação de políticas de educação. Partindo dessa premissa, a apresentação de dois planos nacionais de educação, sendo um do governo e outro da oposição, refletia o acirramento dessas relações sociais. A sociedade civil mesmo ciente de suas limitações políticas elaborou, em contrapartida à proposta do governo, um Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil. Em 1998, reafirmando esse jogo de forças foi apresentado ao congresso dois projetos de PNE: um da sociedade civil e outro do governo.

O deputado Ivan Valente analisa os dois projetos em disputa como dois projetos de Brasil. Destaca que o projeto governamental foi orientado pelo centralismo de decisões, da formulação e da gestão da política educacional, principalmente na esfera federal. Pauta-se pelo progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de



manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de mecanismos de envolvimento de pais, organizações não-governamentais, empresas e de apelos à solidariedade das comunidades onde se situam as escolas e os problemas. Isto resultou em parâmetros privatistas para o funcionamento dos sistemas de ensino (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003).

O projeto apresentado pela sociedade pautava-se na construção de um plano para a Educação Brasileira, baseado na construção da cidadania, na participação democrática e socialização do saber. (I CONED, 1996)

O 1º CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED) em 1996 definiu e estabeleceu princípios e uma agenda para dar continuidade à elaboração do Plano Nacional de Educação. Esse processo visava envolver a sociedade brasileira, buscando uma efetiva implementação na busca de novos horizontes de cidadania.

O I CONED constituiu-se em um espaço e momento de debate aberto de propostas que viessem subsidiar a elaboração de um Plano Nacional de Educação que resultasse das lutas da sociedade brasileira, a partir do reconhecimento de suas necessidades fundamentais.

O projeto da sociedade brasileira reivindicava e continua a reivindicar o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão educacional, visando universalizar educação básica e progressivamente o ensino superior. Segundo Frigotto (2003) na prática significaria passar do investimento de 4% do PIB (Produto Interno Bruto) em Educação para 10% ao final de dez anos de PNE.

Como destaca Frigotto (2003):

Para o movimento civil organizado, que defendeu o PNE, o presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC veta o que faria do PNE um Plano e comunica os vetos ao Parlamento informando que quem orientou a

imposição dos vetos ao PNE foi a área econômica do governo, através dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, que significa de modo especial as razões da política ditada pelo FMI (Fundo Monetário Internacional)

Apesar do envolvimento de setores da sociedade na construção de um Plano Nacional de Educação e da ação do governo FHC, interferindo no Congresso com outro projeto, o PNE aprovado pela Lei 10172 de 2001, resultou de ações de várias forças sociais.

A Lei que institui o Plano Nacional de Educação prevê, em seu artigo 2º, que os Estados e os Municípios construiriam seus respectivos planos decenais para o desenvolvimento da educação em suas esferas de atuação. Para isso, a Lei não determina prazos. A única data fixada, conforme o art. 3º parágrafo 2º, é aquela que define que seria realizada no quarto ano de vigência desta Lei, a primeira avaliação da execução do Plano pelos Estados, Municípios e Distrito Federal.

O Plano Nacional de Educação reafirma a importância do local frente ao global, coloca a esfera municipal como elemento de divulgação do Plano e da construção de uma educação de qualidade e equitativa. Baseado nisso o próximo item dará ênfase na construção dos planos municipais de educação, em especial ao Plano Municipal Decenal de Juiz de Fora.

## **5 – HISTÓRICO DO PLANO DECENAL MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA**

As primeiras idéias de um plano para a educação em todo o território nacional aconteceram, paralelamente, à instalação da República no Brasil. A medida que o quadro social, político e econômico do início deste século se desenhava, a educação começava a se impor como condição fundamental para o desenvolvimento do país. Havia preocupação com a instrução, nos seus diversos níveis e modalidades. Nas duas primeiras décadas, as várias reformas educacionais impulsionaram a percepção coletiva da educação como um problema social.

Em 1932, como já foi enunciado neste trabalho, educadores e intelectuais brasileiros lançaram um manifesto ao povo e ao governo, que ficou conhecido como Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Este propunha a reconstrução educacional de grande alcance e de vastas proporções, um plano que segundo o próprio documento, tivesse um sentido unitário e de bases científicas. O Manifesto teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934 sobre a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação.

Todas as constituições posteriores, exceto a Carta de 1937, incorporaram esta idéia de plano e havia em todas, a comum idéia, de que o plano devia ser fixado por lei. No entanto estas idéias não se traduziram de forma concreta.

Com Constituição Federal de 1988, ressurgiu a idéia de um plano nacional, legalmente amparado. Entre 1993 e 1994, após a Conferência Mundial de Educação em Jontiem, como já foi dito, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos,

baseado em uma tentativa de processo democrático, realizado pelo MEC<sup>4</sup>. O plano foi aprovado no final do governo Itamar Franco, mas não teve muita ênfase no governo que o sucedeu.

Em 1996, é aprovada a segunda LDB – Lei 9394\1996, que reforça a necessidade de elaboração de um plano nacional, com duração de dez anos, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, para reger a educação. Estabelece que a União encaminhe o plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para todos os níveis e modalidades de ensino.

No início de 1998, chegam ao Congresso dois projetos de leis para o Plano Nacional de Educação, como vimos anteriormente. Em 2001, institui-se o PNE, que estabelece a obrigatoriedade dos estados e municípios elaborarem uma proposta de plano decenal.

Nesse contexto Minas Gerais promoveu em comum acordo com a UNDIME, no entender dos condutores do processo, a construção democrática dos Planos Decenais de Educação de Minas Gerais. Tal ação se desenvolveu de forma articulada ao PNE e o Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais. Essa proposta pode, segundo a SME\JF, representar a compreensão da idéia de planejamento como processo

---

<sup>4</sup> O MEC colocou em debate a proposta de Plano, em todo território nacional, nos Municípios, nos Estados, nas entidades representativas da sociedade civil, nas universidades e no âmbito do poder legislativo e judiciário. Esse Plano foi enviado também a inúmeros segmentos sociais, promovendo um debate com entidades como: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Associação Nacional para a Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Fundação Carlos Chagas (FCC); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Fundação Bradesco; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Instituto Euvaldo Lodi; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP); Federação Interestadual de Associações de Pais de Alunos (FINAPA); Confederação das Mulheres; Associação Brasileira de Antropologia; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); associação Nacional dos Profissionais de Administração de Educação (ANPAE). (BRASIL, 1993)

democrático, baseado no diálogo e na troca de experiências, a partir dos dados da realidade.

Os Planos Municipais de Educação se constituem em instrumentos considerados de grande importância para a implantação e gestão dos sistemas municipais de ensino.

Na análise de Saviani (1999) enquanto a questão dos sistemas municipais de ensino dá margem a diferentes interpretações e alternativas, indo desde a possível negação de sua possibilidade até a sua não instalação por opção do município, parece não haver dúvida quanto à possibilidade de elaboração de planos municipais de educação. Partindo da premissa de que os municípios devem proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência e manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental, se faz necessário que essas ações sejam implementadas segundo planos traçados de acordo com as necessidades do município. O município de Juiz de Fora criou o seu Sistema Municipal de Ensino em 1999, demonstrando, assim, sua busca por autonomia política. A esse respeito Sarmiento (2000) esclarece que “a criação do sistema municipal é bem mais do que uma questão legal, já que pressupõe uma maior autonomia do município”.

A Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, em seu Art. 145 Parágrafo único, estabelece acerca do PME que: “O plano de educação do município levará em consideração os planos nacional e estadual visando à articulação do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações que conduzam à elaboração de currículos e programas da Pré-escola e do Ensino Fundamental nos referenciais étnico-culturais das

3 (três) vertentes básicas de formação social brasileira”. Juiz de Fora se dedica a esta empreitada, buscando cumprir dentro das exigências legais, os desafios traçados<sup>5</sup>.

Baseado no “Atlas da Educação de Minas Gerais”, elaborado pela Fundação João Pinheiro, contendo todos os dados estatísticos necessários ao diagnóstico da educação municipal, foi realizado o estudo referente ao município de Juiz de Fora. Esse apoio técnico foi oferecido aos municípios mineiros pela Secretaria Estadual de Educação - SEE/MG. A partir desse diagnóstico foi possível elencar para o PDME algumas prioridades a serem vencidas ao longo dos dez anos de vigência do plano: melhorar o desempenho acadêmico em todos os níveis; erradicar o analfabetismo; valorizar os profissionais da educação; democratizar a gestão do ensino público; implantar o ensino de tempo integral; universalizar a Educação Infantil e o Ensino Fundamental; universalizar o Ensino Médio em base pactuada com o Governo Estadual; modernizar a gestão do Sistema Municipal de Ensino; racionalizar a oferta do transporte escolar na rede pública; implantar ações educativas que contemplem a diversidade.

Em 2005, após 4 anos de aprovação do PNE, o estado de Minas Gerais construiu seu Plano e determinou que seriam construídos os Planos Municipais Decenais de Educação. A construção dos planos municipais pode ser considerada uma medida democrática, no entanto, é importante ressaltar que os planos municipais devem estar em consonância com o Plano Nacional de Educação.

---

<sup>5</sup> Consta na introdução do PDME de Juiz de Fora que os seus objetivos gerais são os mesmos do PNE e os desafios por ele colocados consistem em: ampliar o atendimento e promover a equidade; buscar a eficiência, melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério; estabelecer a descentralização, autonomia da escola e participação da sociedade na gestão educacional.

No entanto, compreender o processo de elaboração e implementação do PDME como objeto de pesquisa, pode ser de grande relevância na medida que contribuirá para uma análise do documento e na compreensão de como a elaboração de tais políticas no âmbito educacional, alcançou as escolas. Isto levará a uma avaliação, um repensar do documento no contexto escolar, onde de fato tinha-se inicialmente grandes expectativas.

Algumas questões nortearam o desenvolvimento desta pesquisa. O Plano em questão foi construído apenas em resposta à legislação estabelecida nacionalmente? Houve a perspectiva de respeitar a diversidade e os anseios locais? Que setores sociais participaram do processo? Como se deu a inserção dos que participaram da sua elaboração? Tais considerações motivaram a presente pesquisa, por perceber a importância da participação da comunidade num processo dessa natureza, principalmente dos setores diretamente envolvidos: gestores, profissionais da educação, pais, representantes da comunidade.

Compreender o processo de elaboração do PDME pode ser relevante uma vez que, através da análise do documento, de como tais políticas foram pensadas e consolidadas, surjam contribuições para melhor conhecimento de suas possibilidades de concretização e orientação de novas ações políticas.

## **6 – DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO.**

A descentralização pode estar articulada ao processo de globalização que ocorre tanto na economia, como na difusão da ideologia neoliberal, cujas implicações têm sido, em última instância, contribuir para a desconstrução dos Estados Nacionais e dos seus sistemas educacionais.

O processo de descentralização prevê uma distribuição de responsabilidades entre a União, os estados e municípios e a implementação de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado. É considerada uma oportunidade de minimizar a ineficiência do planejamento e da gestão centralizada do Estado.

Refletir sobre descentralização da educação exige um estudo da história da educação no Brasil, um resgate sobre a organização do ensino, no que se refere aos aspectos políticos, pedagógicos e a questão do financiamento. Segundo Sucupira (1996) as primeiras discussões sobre descentralização vêm a debate com o ato adicional de 1834 que remetia às Províncias a responsabilidade com o ensino primário e secundário, cabendo ao governo central a responsabilidade com as universidades e o ensino secundário do lugar.

O foco de análise, naquele momento, era a questão do financiamento da educação, observando a desresponsabilização por parte do governo em relação à educação nas províncias, provocando uma grave situação, uma vez que cada província manteria a educação de acordo com seus recursos. Neste contexto foram criados em alguns municípios os Conselhos Municipais.



A Constituição da República em 1891, em seu artigo 68, declarava a autonomia dos municípios. No entanto, esse fato não teve concretização legal, o que vigorou foi o coronelismo e o poder do Estado na nomeação dos prefeitos.

Com o passar dos anos a situação educacional se agravava, com grandes índices de analfabetismo, representando o descompromisso com a educação naquele período.

Diante do quadro de crise em que se encontrava a educação começaram a surgir novos discursos, tendo como base a Escola Nova. Buscava-se mudar a pedagogia, a arquitetura das escolas, a relação ensino-aprendizagem e a avaliação, como se observa no Manifesto dos Pioneiros.

Vê-se que nesse contexto a descentralização do ensino, processo que tem a municipalização como uma de suas formas de realização, não é uma idéia nova no Brasil, estando já incluída, por exemplo, dentre as práticas educacionais da ABE - Associação Brasileira de Educação nas décadas de 1920 e 1930, impulsionando o movimento de transformação pedagógica no Brasil e de democratização da educação.

Já no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova contempla-se a necessidade de descentralização.

Não é, pois na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão.

Havia no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova uma preocupação em defender a escola única, buscando oferecer uma educação igual para todos, mas concretizada de forma federativa.

Observa-se certa influência do Manifesto dos Pioneiros da Educação na Constituição de 1934, que promove a autonomia dos municípios, quando trata da eleição de prefeitos, vereadores, impostos e organização dos serviços (RIBEIRO, 2004). Esta, de curta vigência, é substituída pela Constituição de 1937 do Estado Novo que compreende o período de 1937 até 1945. Esta Carta impedia a eleição de prefeitos que seriam nomeados pelos governadores; já os vereadores continuavam a exercer o cargo a partir de eleições.

A questão da Educação Municipal no Brasil esteve presente desde a época imperial, nas discussões políticas na legislação relacionada à descentralização do ensino, impulsionando a criação de seus sistemas públicos, primeiramente, na esfera estadual, através das Constituições Federais (CFs) de 1934 e 1946, e, mais tarde, no âmbito municipal, baseado na CF de 1988 (SAVIANI, 1999).

De acordo com Souza e Faria (2004) é somente com a promulgação da CF de 1988 que a idéia de descentralização da educação se torna exigência legal<sup>6</sup>, através da qual se propunha a organização dos sistemas de ensino em comum acordo entre a União, os Estados, o Distrito Federal. Em um contexto marcado por constantes manifestações ao regime autoritário e por uma maior valorização do poder local, inspirou-se a busca por mais autonomia política nos Municípios, que só se concretizou de forma legal com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei nº 9.394 em 1996.

Para Gadotti (2000), a história da Municipalização do Ensino no Brasil iniciou no final do Estado Novo (1945) e concretizou-se com a LDB nº 4024/61. Compreende assim que a história da democratização política do país nesse período consagrou o

---

<sup>6</sup> Artigo 211 – Constituição Federal de 1988

princípio da descentralização quando a Constituição de 1946 traz avanços significativos com relação à descentralização. Segundo Meirelles,

Impressionados com a hipertrofia do Executivo no regime anterior, os novos legisladores promoveram eqüitativa distribuição dos poderes e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal. Idêntico critério foi adotado quanto à repartição das rendas públicas, que já vieram discriminadas para que o legislador ordinário não modificasse o seu destino, em detrimento da Comuna. No âmbito político propriamente dito, integrou o Município no sistema eleitoral do País e dispôs os seus órgãos (Legislativo e Executivo) em simetria com os Poderes da Nação (1993, p. 34 apud RIBEIRO, 2004, p. 32)

Com o golpe de 1964, foi elaborada uma nova legislação que reflete a centralização do estado, com medidas autoritárias de repressão à participação e aos movimentos estudantis. Após o fim do regime militar, a descentralização do ensino passa ser apresentada como portadora de vantagens, pois seria motivadora de uma política educacional menos burocratizada, mais flexível, caminhando para uma gestão mais democrática das escolas. Neste sentido Peixoto (1999) ressalta que uma maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual ou federal tanto pode proporcionar oportunidades de uma gestão mais democrática quanto de uma gestão subordinada ao poder local.

Um marco importante com o fim do Regime Militar foi em 1985 o movimento de secretários municipais de educação, tendo como resultado a criação em 1986 da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), que nasceu, segundo Shiroma (2000), em meio a interesses contraditórios e que colocava como necessário o incentivo ao processo de municipalização, através da descentralização e acompanhamento da alocação de recursos, bem como a delimitação das competências das três esferas do poder público: federal, estadual e municipal, além de uma ampla

reforma tributária. As relações entre UNDIME e MEC foram conflituosas, gerando uma política de reforço: a dualidade entre as redes municipais e estaduais e a consequente falta de integração entre estados e municípios. Segundo Shiroma, é uma herança do regime militar a ausência de consolidação entre as três esferas: federal, estadual e municipal.

Nas décadas de 1970 e 1980, o país viveu sob a égide dos grandes planos nacionais de desenvolvimento, desdobrados por sua vez em planos setoriais, todos eles forjados na crença do poder do planejamento para a consecução dos objetivos propostos para o desenvolvimento econômico (Peixoto, 1998). Nas orientações previstas nesses planos para a descentralização do ensino, nos chama a atenção, a ênfase particular que era posta sobre a necessidade de participação da sociedade civil.

O movimento que impulsionava a descentralização da educação nos anos 1980 e 1990 foi marcado por um período de reformas políticas e econômicas, que caracterizaram a luta do país pela redemocratização política.

Neste contexto, como tratado nesse trabalho, nota-se o aprofundamento do envolvimento de diversos organismos internacionais nas políticas de educação de países situados à margem das economias centrais, neste caso específico, o Brasil. Assim as reformas educacionais ocorreriam baseadas em diagnósticos e relatórios, entendidos como paradigmas, por essas tecnocracias governamentais, difundidas por organismos internacionais de financiamento<sup>7</sup> e de outras instituições voltadas para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura - UNESCO, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

---

<sup>7</sup> Agências do Banco Mundial - BM e Banco Internacional para a reconstrução e o desenvolvimento – BIRD

- OCDE, o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (SOUZA e FARIA, 2004).

No montante das influências dos organismos internacionais nas reformas políticas educacionais no Brasil, vale ressaltar que naquele momento houve discussões que contribuíram para a formação política brasileira. Dentro daquele contexto vale retomar a Conferência de Jomtien (em 1990, na Tailândia), promovida pelo BM, em cooperação com o PNUD, a UNESCO e a UNICEF – que na análise de Souza e Faria (2004) serviria de base para construção, no Brasil, do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998), já citados anteriormente.

Neste contexto, buscava-se atender às necessidades básicas de aprendizagem, universalizando o acesso à educação. As políticas do BM passaram a partir desse momento a enfatizar o ensino fundamental, buscando equalizar as diferenças nesse nível de ensino, em detrimento de outros, não menos importantes. Houve neste momento da história do planejamento no Brasil, uma relativização do poder do estado, entendeu-se que a educação é dever de todos os segmentos da sociedade. Na análise de Souza e Faria (2004), sobre as idéias de Abreu (1999), Saviani (1999) e Martins (2001):

Assim, enquanto que as políticas governamentais características da segunda metade da década de 80 se organizam em torno da regulação de uma "racionalidade democrática" (tendo provocado dispersão de recursos e facilitado práticas clientelistas), nos anos 90 o caminho adotado passa a ser o da racionalidade financeira (implicando redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado, assim como abertura do país ao capital financeiro internacional). Nesse contexto, o uso instrumental do conceito de descentralização é, majoritariamente, aplicado como desconcentração, exprimindo a estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais da sociedade, com profundos impactos na área de educação.

Observa-se que ocorreram dois grandes movimentos no sentido de promover políticas de descentralização educacional no Brasil. Inicialmente esse movimento se caracterizou, nas décadas de 1980 e 1990, pela transferência de atribuições centradas nos níveis federal e estadual de governo, para as esferas municipais de governos. Os estados e municípios passam a atuar no gerenciamento do sistema educacional, coordenando o planejamento e acompanhamento dos resultados alcançados pela escola. Considera-se, o ponto mais importante do sistema educacional, a escola, pois é aí que os resultados podem ser alcançados. A escola é a ponta final do sistema, sem a qual a política não se concretiza. Posteriormente, a descentralização passou a ser direcionada aos estabelecimentos escolares ou unidades de ensino.

Os processos de descentralização também podem ser relacionados a idéia de autonomia, que incorporou novo significado a partir da década de 1980. Entendia-se que se os processos de descentralização pudessem contribuir para a formação de trabalhos realizados localmente, poderiam contribuir também para a aquisição de autonomia. No entanto, os processos de descentralização, por si só, não garantem a autonomia. Para isso é necessário articular descentralização, participação e consciência política.

Na década de 1990 acentuou-se o apoio do Banco Mundial a medidas educacionais de caráter descentralizador. Nas análises do banco, pensava-se na organização dos sistemas de ensino como um dos principais obstáculos para a melhoria da sua qualidade, tendo em vista principalmente os custos, considerados elevados, de manutenção de um sistema centralizado.

A descentralização pela via da municipalização foi induzida pelo governo federal e teve um efeito desagregador sobre as redes municipais, afetando diretamente a sua

expansão e a qualidade do ensino e não representando uma possibilidade efetiva de democratização do ensino, segundo ROSAR, 1997.

A lei que criou o Fundo de Desenvolvimento Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF pode ser considerada, também, como um indutor no processo de municipalização. Com o enfoque de ganhar ou perder recursos, os municípios começaram, nesse período, a estabelecer acordos com os Sistemas Estaduais de Ensino a que pertenciam, resultando na transferência de matrículas do ensino fundamental estadual para os municípios. Na análise de Neves (2000) o FUNDEF realizou uma municipalização forçada, contribuindo para “esvaziar o poder dos estados de decidir com seus municípios os rumos da educação escolar”.

A descentralização pode, muitas vezes, ser um elemento que contribui para aumentar a participação nos processos decisórios de determinados indivíduos ou grupos em detrimento da população em geral. No entanto, a política de descentralização pode favorecer a concentração de recursos e de poder e não a democratização da gestão da educação.

O grande desafio, segundo Rosar (2007), que a questão da descentralização pela via da municipalização vem propor para o nosso país é, portanto, o de buscar construir um sistema educacional no qual os três níveis governamentais atuem de forma integrada, com o objetivo de concretizar uma escola pública destinada a todos os cidadãos brasileiros. Nesse sentido, o município deve ser compreendido como parte integrante de um sistema mais amplo.

Na década de 1990, para Gadotti (2000), a discussão em torno da municipalização/descentralização do ensino implicou uma revisão do sistema educacional e estudos que ajudassem a compreender as mudanças na concepção de

escola pública, entendendo que os pontos que a fazem referência são de cunho político, pedagógico e estrutural. O que está em discussão é a questão da qualidade do ensino e a oferta de oportunidades iguais de educação, é a valorização da escola pela sociedade através do mecanismo da descentralização.

## **6.1 – MUNICIPALIZAÇÃO**

Assim, é nesse contexto que a idéia sobre municipalização começa a ganhar força. A democratização da sociedade, mesmo que seja no nível do discurso, acontecerá com o fortalecimento da autoridade municipal. Seria a busca do aprimoramento das instituições democráticas, através da existência de núcleos municipais bem organizados com Conselhos Municipais estruturados como uma das formas de contribuir com as instituições democráticas. (RIBEIRO, 2004)

A Constituição de 1988, com relação à municipalidade, situa o município como espaço real de poder e não como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias do poder, ao dar autonomia aos municípios para a criação de sistemas municipais. No Art. 212, §2º, determina que “para efeito do cumprimento do disposto no ‘caput’ desse artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do artigo 213”. Além disso, amplia o poder municipal permitindo a ele a elaboração da sua lei orgânica e eleva o município à categoria de entidade federada no Art. 18

O caminho que hoje domina a discussão sobre a escola pública é o modelo que busca a participação da comunidade escolar, tal como coloca a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96.



No que se refere ao Município em seu Artigo 11 diz que: “Os Municípios incumbir-se-ão de: I – 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”.

Observa-se que a descentralização é pensada, mas não se perde a perspectiva de integração das políticas.

A política de descentralização nas décadas de 70 e 80, através da municipalização resultou de medidas adotadas pelo governo federal para organização da oferta do ensino de 1 grau. Com a promulgação da Lei 5692 em 1971, a política educacional para este nível de ensino foi traçada baseada em projetos federais realizados, sobretudo no nordeste, objetivando induzir a municipalização do ensino, transferindo para o município, encargos, sem que se efetivasse um investimento financeiro satisfatório nessa instância (ROSAR, 2007).

Houve por parte da União uma concentração de recursos na esfera federal, enquanto a descentralização se concentrava no sistema educacional. Na análise de Rosar (2007), a municipalização ficou entendida como uma das estratégias do capitalismo para o processo de organização e funcionamento dos sistemas educacionais, contribuindo para a sua desconstrução, de forma particular nos países capitalistas periféricos da América Latina, sob a intervenção dos guardiões do capital: O FMI, o Banco Mundial. Os órgãos internacionais que atuam em diferentes setores da realidade desses países, buscava unificá-los, de modo que se possa tornar mais plena e eficaz a estratégia que combina globalização e descentralização.

Na análise de Rosar (2007), as experiências realizadas sobre a descentralização, mostraram que há provas consideráveis de que não aumentam nem a eficiência, nem a eficácia e nem a participação local.

A municipalização do ensino, mesmo sendo uma proposta antiga no Brasil, somente, a partir da década de 1970, foi se concretizando, a partir da vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para aplicação em educação; e do reforço à estrutura técnica e administrativa municipal para a ação educacional (ROSAR, 2007).

Observa-se que o projeto de maior destaque desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura - MEC, a partir de 1974, foi o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal – Promunicípio, tendo como finalidade solucionar os problemas do ensino municipal<sup>8</sup>.

Considera-se relevante refletir sobre o Promunicípio, por entender que este foi concebido como instrumento que viabilizaria as condições para que o município assumisse a responsabilidade com o ensino de 1º grau, enquanto ao Estado caberia definir diretrizes gerais, prestar assistência técnica e cooperação financeira.

O MEC, através do Departamento de Ensino Fundamental, estabelecia convênios com os Estados e estes por sua vez estabeleciam convênios<sup>9</sup> com os municípios, buscando otimizar os resultados das ações planejadas naquele âmbito.

---

<sup>8</sup> Problemas como: inexistência ou inadequação de serviços municipais de educação; insuficiência de recursos humanos e financeiros; carência da rede física; predominância de professores não titulados; altas taxas de repetência escolar; elevadas taxas de evasão; acentuada distorção idade-série, grande número de escolas unidocentes, com classes multisseriadas; currículos e programas inadequados.

<sup>9</sup> Estes convênios determinavam diretrizes, normas e previa a cooperação financeira nos Estados e Municípios. Os Estados orientavam na criação, dinamização e reestruturação de seus serviços.

Percebe-se então que havia naquele contexto, uma idéia de descentralização centralizada, que distribuía os recursos, mas os tinha em seu controle.

Nota-se que o Promunicípio tinha a função de desfazer essa concepção de descentralização centralizada (ROSAR, 2007), no entanto as seleções dos municípios que participariam do programa eram muito diversas, e ficava clara a preferência por municípios mais estruturados financeiramente, o que agravou ainda mais a situação educacional nos municípios menores e mais afastados.

Mesmo diante destes problemas, as orientações do MEC se restringiam ao suporte técnico das secretarias de educação na realização dos Planos Municipais de Educação e outras ações que visassem à integração dos municípios, estados e federação.

Acredita-se que a participação dos três níveis governamentais, é importante para que seja realizada uma política educacional integrada e resulte em uma educação de qualidade e principalmente que possa equiparar as diferenças sociais construídas ao longo dos anos.

Ressalta-se a importância de que o município seja compreendido como parte integrada de um sistema maior. A integração nacional dos municípios numa perspectiva progressista, segundo Rosar (2007) poderia viabilizar o estabelecimento de uma correlação de forças mais favorável ao atendimento das prioridades educacionais definidas num Plano Nacional de Educação. No entanto, a estrutura e o funcionamento de um sistema nacional de educação podem ser explicados pelas lutas políticas, e o Brasil não conseguiu até o século XXI estruturar o seu sistema.

Descentralização segundo (OLIVEIRA, 2007) pode ser entendida tanto com o processo de transferência de encargos quanto de poder. Dessa forma, a

municipalização é, certamente, a transferência de encargos de uma esfera à outra, mas isso não significa, necessariamente, um processo de democratização, sentido com o qual é positivamente percebido pelo senso comum.

Na análise de Romualdo Portela de Oliveira (2007), a proposta de municipalização do ensino constitui alternativa antidemocrática e excludente, quer se insira numa perspectiva religiosa, quer se insira numa perspectiva racionalizadora de cunho liberal. Entretanto, para ele, estabelecer um pacto federativo que discrimine as responsabilidades das diferentes esferas da Administração Pública<sup>10</sup> para com a educação, é um dos aspectos mais importantes da Constituição Federal de 1988 que precisa ser regulamentado pela legislação complementar, pois, há casos notórios de divisão de responsabilidades desiguais e irracionais entre estados e municípios.

O próximo item busca uma reflexão sobre o processo de democratização da escola pública e o sentido da participação popular no campo educacional.

---

<sup>10</sup> União, Estados, Distrito Federal e Municípios

## **7 – DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA**

Pode-se considerar, em síntese, que o conceito de democratização quando utilizado no campo das organizações educacionais apresenta-se associado a duas perspectivas: uma refere-se à adoção de políticas que visam promover, em grande escala, o acesso da população à escola, e, a outra, refere-se ao maior grau de participação dos sujeitos nos processos de gestão da educação. Com efeito, em ambos os casos existem políticas e ações em curso e um aparato normativo visando alcançá-los.

No primeiro caso, a democratização materializa-se a partir de iniciativas de governos no sentido de ampliar as redes de ensino, criando e construindo mais escolas, convocando crianças em idade escolar para a matrícula. Cabe lembrar, que essa iniciativa está associada a alguns dispositivos da legislação brasileira que visam a responsabilizar os pais que não matriculam e estimulam seus filhos a freqüentarem a escola.

No segundo caso, a democratização assume sentido de participação dos sujeitos, pressupondo a tomada de decisão, o acompanhamento e avaliação dos processos de gestão educacional de maneira geral, e, em particular, da gestão da escola. Nesse caso as iniciativas governamentais no sentido de promover a democratização convergem para a constituição de conselhos ou colegiados de natureza consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora. Em geral, esses conselhos são compostos por professores e representantes da sociedade. Atende-se, assim, não apenas aqueles que têm vínculos diretos com os sistemas educacionais. Há, ainda, neste mesmo campo, os processos de eleição direta para os cargos de diretores de

escola, cujo vínculo com a democratização parece muito forte na compreensão dos professores.

Sempre que se discute acerca da participação, é preciso identificá-la de duas maneiras: a participação direta e da representação. No caso do PDME pretendia-se promover os dois tipos, mas somente o da representação se concretizou.

Pode-se considerar que a participação eleitoral, condição primeira para garantir a democracia representativa sempre foi difícil de alcançar baseado na transparência e legitimidade. De acordo com Dallari (2004) o eleitor não deve se esquecer de que o voto é a expressão de sua consciência, não deve ser negociado, vendido ou trocado no intuito de agradar alguém ou em pagamento por favores recebidos.

É importante ressaltar que um mandato é um compromisso assumido entre representante e representado. A sociedade civil não deve abrir mão de seu direito de ser representada e de acompanhar o desempenho de quem as representa.

Embora a participação eleitoral seja a mais visível, não é a única forma de participação. Com base nas idéias de Dallari (2004) existem outras modalidades<sup>11</sup> de participação da sociedade civil. A participação política que causa mais efeito é a participação política organizada, definindo claramente os objetivos e aproveitando ao máximo os recursos disponibilizados, buscando promover a continuidade das ações.

Neste contexto vale ressaltar a importância de se ter no processo de elaboração do PDME de Juiz de Fora membros de vários segmentos da sociedade.

Todo processo que envolve a participação é foco de conflitos e é importante reconhecer a necessidade de solucioná-los. Quando se pensa em democracia,

---

<sup>11</sup> Participação individual e coletiva; eventual e organizada; conscientização e organização; participação eleitoral; participação em reuniões, movimentos, assembléias e associações. (DALLARI, 2004)

prevalecem os interesses da maioria, o que gera desagrado aos demais, mas a negociação desses conflitos faz parte da construção de uma sociedade democrática. Nas palavras de Dallari (2004) sempre que um grupo de pessoas se organiza e se dispõe a trabalhar em conjunto por um objetivo, os resultados conseguidos, são maiores e melhores que, qualquer integrante obteria agindo isoladamente.

Por fim, democracia e educação estabelecem relações mais amplas quando consideramos que a educação sem democracia não é capaz de proporcionar condições mínimas para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas. De acordo com Bobbio (1992, p.328), a democracia possui um escopo comum que é o de “prover as condições para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas essenciais de todos os membros da sociedade”.

A reflexão sobre a participação da sociedade civil na escola pública não é assunto novo. Nas últimas décadas, muito tem se falado sobre a importância dessa participação. Essa preocupação gerou a implantação de políticas que viabilizassem a participação de pais e da sociedade civil na gestão da escola.

O município entendido como instância local pode ter seu fortalecimento político definido a partir da inserção da sociedade civil nos processos decisórios.

Em um estudo realizado através da pesquisa “Autonomia Municipal: Criação dos Sistemas Municipais de Ensino”<sup>12</sup> percebe-se que a participação da sociedade civil tem modificado a organização da educação em alguns municípios que foram pesquisados. De acordo com a pesquisa, os municípios que criaram seus sistemas municipais de ensino, buscavam estabelecer sua autonomia e a participação foi valorizada:

---

<sup>12</sup> Pesquisa realizada na Universidade Federal de Juiz de Fora, financiada pela FAPEMIG.

A instituição dos sistemas não foi um ato isolado, pois em todos os municípios foram identificadas práticas de alargamento dos espaços de participação social e política: conselhos setoriais, congressos, conferências, orçamento participativo, planejamento estratégico, fóruns de entidades de moradores, etc (SARMENTO, 2003)

Isso nos mostra que a participação tem sido promovida em muitos municípios, no entanto, não basta assegurá-la somente através de leis e sim na prática da gestão municipal.

A transição do regime militar autoritário para o período de redemocratização do país contribuiu para esse incentivo à participação. Gonhn (1988) apud Vieira (2005) aponta que na época da Ditadura Militar a participação surgiu a partir de duas frentes distintas: aquela surgida na classe média intelectualizada e na elite e aquela surgida nas classes populares, urbanas e rurais. É importante dizer que embora os objetivos destas duas frentes fossem diferentes, havia um ponto de luta em comum: a manifestação contra o autoritarismo governamental da época. Os movimentos sociais representam alternativas encontradas pela sociedade civil organizada em resposta às propostas de políticas vigentes.

É importante situar o papel desempenhado pelos governos militares em relação às formas de participação organizadas naquele período. O Regime Militar foi instaurado no Brasil através do golpe de 1964. A partir desta data foram reprimidas as iniciativas populares de participação política e social, deixando clara, naquele período, a opção do governo pelo autoritarismo. No período de 1964 a 1978 foram decretados 16 Atos Institucionais e complementares. Durante a vigência desses atos, o período ficou marcado por perseguição política, prisão e tortura daqueles que se opunham ao regime militar. Nesse período fecharam várias associações civis, foram proibidas as greve e houve cassação de mandatos políticos.



A partir de 1988, com a abertura política provocada pela Nova Constituição, surgiram maneiras inovadoras de participação pensadas pela sociedade civil. No campo da educação, surgiram propostas de participação da comunidade devido à insatisfação em relação ao decadente quadro que encontrava o ensino público no Brasil. Com a redemocratização do país o direito à participação passou a ser cobrado.

Este movimento da sociedade, que buscava uma efetiva participação no cenário educacional, influenciou na elaboração de um projeto de LDB e de um Plano Nacional de Educação, já mencionados. Em contrapartida surgiu naquele contexto outro movimento, orientado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que encaminhou ações para construção de outra proposta de PNE, com perspectivas de descentralização, dentro dos moldes das reformas de Estado das políticas neoliberais. Isso mostra que há interesses divergentes no contexto social brasileiro. Inserem nesse contexto, ainda, a Lei 9394/96, a Lei 9424/96, como parte desse jogo de forças.

A construção dos Planos Municipais de Educação é parte desse processo. Nesse sentido, o presente projeto buscou analisar o PDME de Juiz de Fora, que também é fruto desse contexto.

## 8 – REGISTRANDO A PESQUISA

### 8.1 – OS REGISTROS DO PROCESSO

Durante a pesquisa foram analisados os documentos referentes ao Plano Decenal Municipal de Educação - PDME, tais como: atas, legislação e anotações existentes nos arquivos do PDME.

A prefeitura de Juiz de Fora recebeu em 2005, a proposta de realizar de forma participativa, a construção do plano decenal para o município, tendo em vista que este teria validade para o período de 2006 a 2014, sendo esta uma exigência do governo do Estado de Minas Gerais. Como pude perceber, através das entrevistas e da análise dos documentos, a Secretaria Municipal de Educação – SME<sup>13</sup> recebeu a proposta de forma inesperada, pois era pouco tempo para se fazer algo que demandava uma grande mobilização da sociedade.

A Superintendência Regional de Ensino de Juiz de Fora – SRE/JF enviou à SME, um ofício datado em 07 de março de 2005, aos cuidados da Secretária Municipal de Educação, convidando a mesma para a compor a mesa diretora dos trabalhos que seriam realizados nos dias 10, 11 e 12 de março do mesmo ano. Tratava-se de oficinas para a construção do Plano Decenal de Educação em cooperação com Estado/Município.

---

<sup>13</sup> Na época de elaboração do PDME a Secretaria Municipal de Educação era tratado por Gerência de Educação Básica, no entanto atualmente voltou a ser Secretaria Municipal de Educação. Nesta pesquisa será tratado por Secretaria Municipal de Educação.

A SME recebeu em abril de 2005, um ofício informando que haveria em Belo Horizonte, um encontro de formação para a elaboração do plano. Nesta ocasião estiveram presentes alguns representantes da SME. Neste encontro foram discutidos pontos comuns aos planos decenais, uma vez que esses deveriam ser construídos com base nas leis que o determinam. Consta em arquivos na SME, que houve nessa ocasião uma discussão, visando esclarecer que o PDME não seria um plano do sistema municipal, ele deveria conter todo o município, envolvendo todos os seus segmentos, solicitando a cooperação técnica e financeira das esferas estadual e federal. Foi apresentado aos participantes um “modelo” de plano, utilizado para discussão no momento. Este documento representava um plano municipal de uma cidade imaginária. Nele apresentavam-se todos os itens que deveriam ser contemplados nos planos decenais. Segundo consta neste ofício, durante o encontro os participantes faziam um esboço preliminar do PDME, que seria aprimorado e concluído após o regresso aos municípios.

Consta nos arquivos do PDME um documento redigido pelos consultores externos do PDME<sup>14</sup> apresentando um cronograma de construção do referido Plano. Nele constavam sugestões, que segundo o documento deveriam ser adaptadas de acordo com as necessidades de cada município. O documento era composto de 17 itens. O item I se referia a “Criação da Comissão de Elaboração do Plano”, sugerindo uma composição mínima para essa comissão. Segundo esse documento deveria haver o mínimo de 5 membros, dentre os quais: Secretário Municipal de Educação (coordenação); Presidente do Conselho Municipal de Educação (se houver);

---

<sup>14</sup> Esse documento foi elaborado pelo Centro de Referência do Professor, em Belo Horizonte. Havia também um site do Plano Decenal disponível para consulta dos municípios.

Superintendência Regional de Ensino (um membro); Poder Legislativo (um representante); Sindicato ou Associação dos Profissionais da Educação (um membro, se houver); Representante da rede particular de ensino (um membro, se houver); Representante da rede estadual de ensino (um membro) e Representante da rede municipal de ensino (um membro). O documento deixa a liberdade de se inserir na comissão outras lideranças municipais. Os itens II, III e IV, se referem respectivamente à sensibilização da comunidade, realização da 1ª reunião da comissão<sup>15</sup>, lançamento oficial do plano. O item V se refere à introdução do plano que deveria contemplar: o contexto educacional nacional, estadual e municipal; os pressupostos, princípios e diretrizes gerais do Plano Municipal; a caracterização do município. O item VI se refere ao diagnóstico geral da educação no município, que deveria ser elaborado de acordo com o Atlas da Educação de Minas Gerais. Os itens VII e VIII se referem à redação dos objetivos e metas e o acompanhamento e avaliação dessas. Os demais itens se referem ao processo de aprovação das metas e à redação do plano. Vale ressaltar que no último item, que se refere a implementação, acompanhamento e avaliação do plano, há uma orientação para que esse seja “fatiado” em planos anuais e trimestrais, visando assegurar a implementação do mesmo. Nesse documento havia também a ressalva de que “a maior causa do fracasso dos planos é a falta de acompanhamento da sua implementação e da avaliação dos resultados parciais obtidos”. Enfatizava-se ser fundamental, para o sucesso da execução do plano, que estas etapas sejam executadas em tempo hábil para que as correções necessárias sejam efetuadas rapidamente.

---

<sup>15</sup> Nessa reunião deveria ser dada a posse aos membros da comissão, indicando um secretário executivo e a equipe de redação do plano.

De posse dessas orientações foram pensados os primeiros passos para a elaboração do plano. Primeiro a secretaria listou todos os possíveis participantes do processo, sendo representantes de vários segmentos na cidade de Juiz de Fora. As entidades que segundo a SME foram convidadas a participar da elaboração do PDME podem ser agrupadas da seguinte forma: setores responsáveis pela educação nas três esferas: municipal, estadual e federal<sup>16</sup>; Colégios e representantes de escolas<sup>17</sup>; Instituições do sistema S<sup>18</sup>; Setores que são ligados a órgãos de governo<sup>19</sup>; Associações<sup>20</sup>; Sindicatos<sup>21</sup>; Instituições religiosas<sup>22</sup>; Conselhos tutelares.

A secretaria enviou a estas entidades, através de ofício, datado de 13 de maio de 2005, uma solicitação de encaminhamento de representantes dos diversos segmentos do município de Juiz de Fora. Haveria em Belo Horizonte, nos dias 20 e 21 de maio de 2005, seminários de orientação aos trabalhos para elaboração do plano decenal, patrocinados pela Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais - APPMG em complementação às ações do Governo do Estado e UNDIME. As inscrições para esse seminário deveriam ser feitas pelos próprios representantes através de e-mail ou telefone. Apesar do curto tempo, em resposta a esse ofício, foram encaminhados à SME o nome dos representantes de alguns segmentos. Os setores que responderam a esse chamado para participação foram a maioria da rede municipal e estadual de

---

<sup>16</sup> Gerência de Educação Básica; Superintendência Regional de Ensino; Universidade Federal de Juiz de Fora;

<sup>17</sup> Colégio Técnico Universitário; Colégio de Aplicação João XXIII; Instituto de Laticínios Cândido Tostes;

<sup>18</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC;

<sup>19</sup> Associação Municipal de Apoio Comunitário - AMAC; GETRAN; Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON; Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage - FUNALFA

<sup>20</sup> AMIE – Associação Mineira dos Inspetores Escolares; APES; ADEOMG; APPMG;

<sup>21</sup> Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora – SINTUFJF; Sindicato dos Professores – SINPRO; Sindicato dos Estabelecimentos Particulares da Região Sudeste de Minas Gerais – SINEPE; Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação – SIND-UTE

<sup>22</sup> Católica; Metodista; Presbiteriana

educação<sup>23</sup>; sindicatos<sup>24</sup> e associações<sup>25</sup> ligados à educação; Universidade Federal de Juiz de Fora e Câmara de Vereadores.

No documento que formaliza a comissão de elaboração do Plano Decenal de Educação, não constam todos os segmentos que foram citados acima, por que foram seguidas as orientações encaminhadas a cada município.

Após a definição da comissão formada de acordo com as orientações recebidas e a aprovação da mesma pela portaria 05213/2009, a Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora, responsável pela organização do plano deu início aos trabalhos para elaboração do mesmo. A SME, representada pelos respectivos membros na comissão, dividiu as escolas (públicas e privadas) em 8 regiões: Sul; Centro/Oeste; Sudeste; Rural; Nordeste; Leste; Norte I e Norte II. Depois de divididas as escolas, elegeu-se 1 (uma) como pólo de cada região, onde seriam realizados os encontros da comissão com os participantes da região. A SME enviou aos diretores das escolas (públicas e privadas) um ofício em 08 de agosto de 2005, convidando para o Encontro de Sensibilização da Comunidade para o compromisso e envolvimento com a construção do PDME, realizado no dia 13 de agosto de 2005. Neste documento a SME buscou enfatizar a importância da participação de todas as esferas na construção das metas para o plano. Analisando esse documento pode se perceber que a SME enviou às escolas algumas orientações para a elaboração do Plano Decenal Municipal de Educação.

---

<sup>23</sup> Subsecretaria de Educação Básica; Representante da Superintendência Regional de Ensino; Presidente do Conselho Municipal de Educação; Representante da subsecretaria de Educação Básica; Representante da Rede Municipal de Ensino;

<sup>24</sup> Representante do Sindicato dos Professores – SINPRO; Representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares da Região Sudeste de Minas Gerais - SINEPE

<sup>25</sup> Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais – APPMG; Associação dos Diretores de Escola Oficial – ADEOMG; Associação dos Professores do Ensino Superior - APES

Na ocasião do encontro o discurso proferido pelo prefeito buscou enfatizar a importância da participação da população no processo e elaboração das políticas públicas, conforme declarado no próprio documento “É necessário assegurar a participação da sociedade na definição das políticas públicas de educação como fator decisivo para que a educação produza a grande mudança no panorama do desenvolvimento, da inclusão social, da produção científica e da cidadania do povo brasileiro”.

Seguindo essas orientações cada escola elaborou um documento contendo as metas, que no entender do grupo que participou da discussão deveria constar no PDME. Esses documentos eram encaminhados para o pólo e no dia da reunião com os representantes de cada escola, eram socializados e abertos ao debate. Analisando um desses documentos pude observar que nessa escola os profissionais da educação e os representantes de pais e funcionários, reuniram-se em 4 sessões. Antes da discussão em torno da elaboração de metas para os 11 pontos preestabelecidos, segundo os arquivos analisados, foi passado, tanto aos professores quanto aos representantes dos pais, um conjunto de documentos, recebidos da SME, que informavam sobre o PDME, sua indicação legal e seus primeiros objetivos. Os participantes deveriam se pronunciar sobre os seguintes pontos: Educação Infantil; Educação Especial; Educação Rural; Educação de Jovens e Adultos; Educação Tecnológica e formação Profissional; Educação à Distância e Tecnologias Educacionais; Ensino Fundamental; Ensino Médio; Educação Superior; Formação dos Profissionais e Valorização do Magistério; Financiamento e Gestão. Municípios todos com informações possibilitaria sentirem-se mais capacitados para fazerem sugestões e formularem propostas para a educação no município de Juiz de Fora nos próximos dez anos. Após este primeiro momento,

durante as reuniões os presentes foram divididos em subgrupos, sendo que cada subgrupo recebeu 2 (dois) temas para estudo, debate e formulação de propostas. No terceiro momento, cada subgrupo apresentou em plenárias suas propostas sujeitas à avaliação do grande grupo. Nessa etapa do trabalho, era possível fazer alterações às indicações dos subgrupos. O documento condensado passou pela avaliação de todos os profissionais da escola e representantes de pais, voltando à análise de uma comissão representativa que realizou a finalização do documento. Não foi possível analisar os documentos de todas as escolas, mas esse analisado é uma indicação de como se deu o processo.

Durante a realização das entrevistas, pude perceber que a maior participação foi da rede municipal, e que os envolvidos eram geralmente professores e gestores das escolas municipais. Não houve na fala dos entrevistados nenhuma menção de participação de representante de alunos, pais ou comunidade.

Podemos perceber que a herança deixada pelo Regime Militar, da ausência de cooperação entre as três esferas<sup>26</sup>, ficou constada na análise realizada sobre o PDME de Juiz de Fora, houve pouca articulação entre o nível federal, o estado e o município. Apesar da proposta de elaboração do PDME atender a uma exigência do governo estadual, as escolas estaduais e seus representantes não foram sujeitos ativos no processo de participação do plano decenal e nem o representante da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF.

Durante as reuniões realizadas nos pólos, os representantes expunham seus anseios diante das metas para o plano decenal. Essas reuniões aconteciam com a presença de alguns membros da comissão, esses, em geral, eram representantes da

---

<sup>26</sup> Federal, Estadual e Municipal



SME. Cada região fez o compilado com as suas metas, com a assessoria de representantes da SME, gerando apenas um documento que buscasse refletir as metas elaboradas pelas escolas daquela região. Os representantes da secretaria, após receber das escolas as metas elaboradas, faziam internamente a partir daquele, outro documento que buscasse consolidar metas comuns e eliminar as metas repetidas, elaborando um documento que sintetizasse o que foi proposto pelas escolas da respectiva região.

Assim quando se obteve um documento para cada região, as representantes da secretaria, fizeram novamente um compilado que contemplasse as metas das 8 regiões. Após a conclusão deste documento com metas do município, foi feito no dia 21 de novembro de 2005, um momento de validação das metas do Plano Decenal Municipal de Educação 2006/2015, que segundo o ofício de convite para a reunião final, foram elaboradas pelas escolas da rede municipal e estadual. É importante ressaltar que, mesmo que no documento do Plano Decenal esteja escrito que sua abrangência não se limita à esfera pública, o documento enviado pela secretaria convidando para a assembléia de validação das metas, se referia somente às metas elaboradas pela rede municipal e estadual, conforme escrito no convite para a participação do momento de validação das metas. Tal convite inicia-se com a expressão “Chegou o momento de validação final das metas do Plano Decenal Municipal de Educação 2006-2015, elaboradas pelas escolas das redes municipal e estadual”. Não há referência à rede federal e à particular.

A secretaria solicitou que cada escola elegeisse de (1) um a (3) três delegados para a assembléia final do PDME, podendo este votar pela aprovação, alteração ou exclusão de cada uma das metas, conforme consta no artigo 6º do Regimento Plano Decenal.

Neste momento a SME\JF enviou uma cópia do compilado das metas, para que cada delegado pudesse ter uma cópia para uso no dia da votação. Segundo o regimento poderiam participar como delegado também, os profissionais da SME, sendo 1 (um) por cada departamento e 1 (um) por cada modalidade temática. Além desses, poderiam ser delegados os profissionais da SRE sendo 1 (um) representante por modalidade temática. Os delegados recebiam no ato do credenciamento cartões oficiais indispensáveis ao exercício do direito de voto e voz. Estes teriam direito a 1 (um) voto por meta. Poderiam participar como observadores os membros da Comissão Permanente do PDME, profissionais da educação que atuam na SME e SER de Juiz de Fora. Esses recebiam também no ato do credenciamento, cartões oficiais, para o exercício do direito de voz.

No dia da votação estiveram presentes aproximadamente 400 pessoas. Foi permitida a presença, como ouvintes, de todos os interessados em participar da validação das metas do PDME. A Gerente da Educação Básica daquela época estava presente nesta assembléia como coordenadora, embora não tenha participado freqüentemente das reuniões realizadas, durante a elaboração do PDME. Analisando as atas observa-se que assim procedeu-se a reunião, cada meta era lida e se necessário era modificada na hora e votada.

Após a validação do documento em plenária do documento final do PDME, o mesmo foi encaminhado à Câmara de Vereadores para análise e aprovação. Em 31 de maio e 2006 foi sancionada a Lei nº 11145, que instituiu o Plano Decenal Municipal de Educação de Juiz de Fora.

Buscando compreender melhor o processo foram entrevistados membros da comissão de elaboração do PDME\JF.

## 8.2 – AS VOZES DO PROCESSO

Analisando os documentos constantes nos arquivos do PDME\JF pode-se constatar que havia várias listas com os membros da comissão de elaboração do plano, mostrando a presença variada na comissão, durante a elaboração do Plano. Optou-se por entrevistar aqueles que permaneceram durante todo o processo de construção do plano. Foram escolhidos membros que pudessem representar os três segmentos: municipal, estadual e privado.

Durante a entrevista com representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares da Região Sudeste de Minas Gerais – SINEPE observei que para o entrevistado, apesar de está presente em muitas reuniões, sua participação foi pequena, o que se explica segundo ele, pelo fato de muitas pessoas, que estavam presentes nas reuniões, entenderem o plano como um documento direcionado somente à escola pública. As discussões, sob o seu ponto de vista, poderiam ter sido mais ricas, se não houvesse tanto desabafo sobre problemas estruturais das escolas públicas, conseqüentemente muitas reuniões se restringiram à discussões estéreis como: falta de luz, de computadores, poucos funcionários, problemas com a merenda escolar. Desde os anos 1960 que as questões estruturais eram discutidas e até hoje estão presentes, como comprova a fala do entrevistado.

Diante dessa situação, o entrevistado passou a ser, muitas vezes, ouvinte do processo e relatou ter sentido falta de receber da Secretaria um retorno do documento final do Plano Decenal, e de acompanhar a implementação do mesmo. Segundo ele, não houve por parte da Comissão de Elaboração do PDME de Juiz de Fora, o encaminhamento do documento final ao SINEPE. Após encerrar sua participação nas

reuniões, o mesmo informou que enviou um documento ao SINEPE, com a síntese feita por ele sobre as discussões realizadas nas reuniões. O representante esclareceu que não houve um momento de discussão coletiva do plano com as escolas particulares por ele representadas.

Ele percebeu que sua participação não mudaria a prática da escola privada, considerando, portanto que sua participação ali foi muito pequena.

Outra entrevistada foi a atual Conselheira do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais – SIND-UTE-MG, que no período de elaboração do PDME participou da discussão como professora da Rede Estadual. Observou-se que o envolvimento das escolas estaduais foi menos intenso em relação às escolas da rede municipal, o que pode ser explicado pelo fato do PDME ter sido coordenado pela SME. Segundo ela não houve envolvimento das escolas estaduais em relação à elaboração do PDME, pois as pessoas não se sentem participantes. Informou ainda, que na escola em que estava vinculada, não houve participação de representantes da comunidade. O documento foi elaborado por professores e gestores. Não houve na sua percepção, após a elaboração do Plano, nenhuma ação decorrente deste nas escolas estaduais.

A percepção da entrevistada reforça a idéia de Rosar (2007) de que o grande desafio proposto pela descentralização é o de construir um sistema educacional em que os três níveis, federal, estadual e municipal, atuem de forma integrada. Como o processo foi conduzido pelo Sistema Municipal, as escolas estaduais tiveram menor participação, assim como as particulares e representante da esfera federal.

Não foi possível acompanhar o processo em todas as escolas, mas pode-se supor que o procedimento tenha sido semelhante em outras.

De acordo com representante da Associação dos Diretores de Escola Oficial – ADEOMG, que foi indicada pelo Conselho Municipal de Educação – CME, a participar da comissão de elaboração do Plano, houve várias reuniões, a fim de discutir como seriam organizadas as coletas das metas. Segundo ela, na Região Sudeste, em que participou e onde a escola em que se encontrava diretora, estava lotada, houve reuniões com participantes da comunidade: associação de bairros, sindicatos, conselho tutelar, representantes da saúde.

Segundo a entrevistada, não houve para as escolas e setores representados, retorno do documento. Ela sentiu necessidade de uma comissão permanente que pudesse acompanhar a realização do plano. Isso confirma o alerta feito pelos consultores de que muitos planos fracassam, porque não há acompanhamento da sua implementação. Nota-se que a entrevistada foi indicada pelo Conselho Municipal de Educação, mas essa condição parece não ter tido muito significado para ela. Seu horizonte era o da escola que dirigia.

Para a entrevistada não existe até o momento ações desenvolvidas nas escolas estaduais que sejam fruto das discussões do plano, muitas ações que estão contempladas no PDME, já eram propostas em documentos anteriores.

Foi entrevistado também o representante da Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais – APPMG, que na ocasião era diretor de uma escola da rede estadual e participou na Região Norte I, das reuniões de construção das metas. Já era representante da APPMG em Juiz de fora e foi indicado pela mesma, para compor a comissão de elaboração do plano.

Segundo ele, houve pouca participação das faculdades e representantes do Ensino Superior e da Câmara Municipal. Mesmo essas instituições estando representadas, não

havia empenho de seus representantes nas discussões. Para ele houve muita participação de outros setores, aqueles que se interessaram, só não participou quem não quis, finaliza. O entrevistado ressaltou, que na sua opinião, a comunidade escolar não participa efetivamente. Em geral, quando são chamados, se omitem porque não tem conhecimento sobre o assunto ou por falta de interesse.

Enquanto diretor de uma escola estadual, ele considera que em geral os professores se empenham em participar quando as temáticas se referem a melhorias estruturais dentro da escola (salário, carga horária, materiais, recursos), no contrário, apresentam resistência em se envolver nesses debates.

Percebeu-se durante a entrevista que na visão do entrevistado, algumas ações do plano já estão sendo implementadas na escola, como por exemplo, o número de alunos por sala.

Informou ainda que, como representante da APPMG, ele repassava tudo que era discutido nas reuniões à associação.

A secretária da comissão de elaboração do PDME, representante da SME, acompanhou todo o processo de construção do mesmo, contribuindo com muitos dados dessa pesquisa. Informou durante a coleta de dados que a participação da rede municipal de educação foi mais intensa, principalmente pelo fato da PDME ter sido coordenado pela SME. Durante as reuniões promovidas pela SME para diretores e coordenadores, foi enfatizada a importância de se construir democraticamente o referido plano. Neste momento era possível esclarecer dúvidas e trocar experiências em relação ao processo de elaboração das metas nas escolas. Percebi durante as conversas com a secretária da comissão, que o envolvimento da rede estadual focava

mais as melhorias<sup>27</sup> conseguidas pela rede municipal, buscando sempre equiparar as duas realidades: municipal e estadual.

Foi possível perceber também a dificuldade em reunir a comissão de elaboração do plano, sempre carente de alguns membros. Explica-se isso pela escassez do tempo e as outras atividades desenvolvidas pelos membros do grupo. Nota-se que em geral, estavam presentes os membros representantes da SME.

É importante ressaltar que o PDME foi entendido por grande parte da população, como o documento específico do Sistema Municipal de Educação, causando, nos demais membros uma sensação de impotência e desinteresse com relação às propostas feitas, embora as mesmas se direcionassem a todos os níveis de ensino.

Nas entrevistas foi possível observar que os membros da comissão, entrevistados, foram indicados pela sua respectiva instituição não havendo um processo de eleição mais amplo dos representantes, dada a exiguidade do tempo. Conclui-se que não houve o exercício da democracia representativa, que, na visão de Dallari (1981), se concretiza quando o povo escolhe seus representantes e através deles manifesta sua vontade. Para a escolha de representantes foi criado o processo eleitoral e não indicação por parte de dirigentes.

Com base nas entrevistas vê-se que há um acompanhamento das metas definidas e das ações concretizadas nas escolas municipais. A SME, onde se teve maior participação, parece ter o PMDE como referência. Para os outros níveis não foi possível perceber seu significado.

---

<sup>27</sup> Plano de carreira que valorização a formação do professor; Carga horária que possibilite horários de estudos e planejamento; Ajuda financeira para investir na formação do professor.

Observou-se durante as entrevistas que alguns membros, apesar de representarem segmentos ligados à educação, demonstraram pouco conhecimento sobre o processo, o que nos leva a entender que não houve participação efetiva por parte destes. Para a efetiva participação, segundo Dallari (2004), o primeiro passo deve ser dado no plano da consciência. Dado esse passo está aberto o caminho para a plena participação, pois o indivíduo conscientizado não fica indiferente e não desanima perante os obstáculos. Para ele a participação é um compromisso de vida, exigida como um direito e procurada como uma necessidade.

Pelas entrevistas parece que a União tem suas definições políticas, assim como o Estado, e estes englobam a maior parte das instituições particulares. Assim a elaboração do PDME era tarefa da Secretaria Municipal de Educação.



## 9 – ENCERRANDO ESSA CONVERSA E LEVANTANDO NOVAS QUESTÕES

Fazer um plano municipal era uma exigência prevista no Plano Nacional de Educação e no Plano Decenal do Estado de Minas Gerais, assim a SME recebeu essa proposta como algo vindo de cima, e tendo que ser cumprido em um curto prazo. Daí se explica algumas falhas no processo, pois não houve tempo de pensar estratégias que pudessem levar a sociedade civil a participar do processo de elaboração do plano. Não houve por parte da SME/JF, naquele momento, um sentimento de necessidade de se criar um plano decenal de educação, a fim de atender as necessidades locais do município, este teria sido elaborado devido a uma exigência do Estado.

A SME recebeu do governo do estado um modelo que direcionava todo o trabalho de construção do plano local. Isso acabou influenciando a elaboração do PDME, pois existia ali, um modelo a ser seguido, como ficou entendido por muitas pessoas. Quando se segue um plano feito pensando em um município, descaracterizam-se ações específicas do local. Passa-se uma perspectiva de tutela que anula a autonomia do município.

A organização dos documentos do PDME foi outro ponto que chamou atenção, pois reflete como o mesmo foi construído. Isso dificultou um pouco a pesquisa de dados, pois não havia nos arquivos alguns registros importantes, como datas, atas de todas as reuniões e outros documentos que eram mencionados, mas não estavam nos arquivos e não havia indícios de sua localização.

A SME listou todos os possíveis interessados em participar do processo de elaboração do plano, aqueles que sob o seu ponto de vista, poderiam contribuir. No entanto ao finalizar a comissão, prevaleceram representantes de segmentos da área

educacional, em especial da rede municipal. Isso confirma a hipótese de que o plano tenha refletido os anseios do Sistema Municipal.

Quando a SME solicitou o encaminhamento de nomes de representantes, já mencionava a palavra indicação, o que não sugere um debate mais amplo, sobre como eleger o melhor representante para determinado segmento. E de fato, de acordo com as entrevistas e análise de documentos, os representantes foram indicados pelo seu respectivo órgão. Isso explica o fato de alguns membros da comissão terem evadido durante o processo ou participado passivamente.

As escolas fizeram a inscrição de delegados para a votação das metas, mas não há nos arquivos documentos que esclareçam como foi feita essa escolha, o que reforça a idéia de indicação dos mesmos.

Observou-se que não houve uma significativa participação dos outros segmentos, principalmente, o privado, o que pode ser explicado pelo entendimento de que o plano era algo direcionado à rede pública e pelas diferentes realidades que contemplavam. Isso torna o processo pouco eficaz, uma vez que este traça metas para todos os níveis de ensino.

Houve uma confusão por parte também da SME, em se referir ao PDME, como direcionado à rede pública. Em alguns documentos, quando se mencionava as metas elaboradas pelas escolas, fazia-se referência às metas definidas pelas escolas municipais e estaduais, haja vista a pequena ou quase inexistente participação das escolas particulares.

Os documentos elaborados pelas escolas passavam constantemente pela reformulação de representantes da SME, a fim de torná-los mais claros e concisos, o

que poderia ocasionar uma prevalência de ponto de vista daquele que está redigindo o texto.

Em geral as pessoas são chamadas a participar, mas não aceitam, pois não se sentem parte do processo. Falta um preparo antes de chamar a sociedade civil, eles não se sentem capazes de opinar sobre um assunto que muitas vezes desconhecem.

Percebe-se nos textos do PDME uma intenção, por parte dos seus organizadores, de participação ampla da sociedade civil, mas que acaba por se esvaziar na sua concretização.

O que se vê ao analisar a apresentação do documento final do PDME é que havia na Secretaria Municipal de Educação de JF uma idéia de que construir o PDME é fruto de uma conquista da sociedade civil por busca de autonomia e democracia. Como sua elaboração partiu dos setores governamentais com normas, modelos, definição de prazos, essa autonomia ficou comprometida.

Ao analisar o redação final do PDME de Juiz de Fora conclui-se que há no mesmo uma idéia clara de que este não se trata de um plano da Secretaria Municipal de Educação para o Sistema Municipal. Os objetivos e metas que nele estão inscritos são, segundo o documento, reflexos das idéias dos cidadãos e das organizações da sociedade civil existentes no município e dizem respeito à educação de Juiz de Fora, em todos os seus níveis e modalidades de ensino e não apenas aqueles referentes à sua responsabilidade constitucional de oferta. No entanto, observou-se durante a análise dos documentos e realização das entrevistas, que esse não é o pensamento de todos os representantes. O PDME de Juiz de Fora foi entendido por muitos membros da comissão e, também ficou claro em alguns documentos, que o ele se direcionou mais para as necessidades do Sistema Municipal de Educação, embora contenha metas

para todos os níveis de ensino, o que se justifica também pelo maior envolvimento dos representantes desse segmento na elaboração do plano.

Após quase um século do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, ainda temos uma realidade de analfabetismo, uma preocupação já externada naquela época. Temos em nosso país uma série de planos, visando melhorar a qualidade da educação, como o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE<sup>28</sup>, os PMEs, O PNE. Como esses planos estão sendo articulados? Por que a construção de tantos planos? Qual deles está sendo exercido na prática? São questões que ainda nos assolam. Isso nos leva a questionar se o PDME tem sentido. Há uma superposição de planos.

O PNE foi aprovado em 2001, isso só chegou aos municípios em 2005, sendo que neste documento já estava previsto a elaboração dos PMEs. Por quê? Até que ponto ele está sendo considerado? Esse é mais um cumprimento de formalidades?

O governo federal assume os compromissos com os órgãos internacionais, mas temos três esferas autônomas. Como são articuladas? Percebe-se através dessa pesquisa, que essa articulação não acontece da forma esperada. O PDME mostrou que ainda há dificuldades em articular essas três esferas, apesar do esforço de envolver estados e municípios que vem acontecendo ao longo dos anos.

O Brasil ainda não tinha conseguido elaborar um Sistema Nacional de Educação e veio a Constituição de 1988 e a LDBEN de 1996, que propôs que estados e municípios tivessem seus próprios sistemas. O PDME mostrou que articular essas três esferas é muito difícil. Acaba envolvendo mais aqueles setores que estão diretamente ligados a quem está coordenando, no caso desse plano, a SME.

---

<sup>28</sup> Aprovado pelo Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007.

Retomando a questão levantada ao longo da pesquisa, sobre que setores participaram do processo de elaboração do PDME, percebe-se que participou a rede municipal mais intensamente, e a rede estadual de forma mais discreta. Isso nos levar a concluir que somente os anseios desses setores foram levados em conta.

Lendo o documento tem-se a impressão que o Plano aspira ser uma ação política democrática que visa atender as necessidades locais, mas na prática vê-se que o processo ocorreu de forma diferente. Ainda há muito a se avançar, como a compreensão do processo. O que se observou é que falta clareza ao documento. Há uma confusão entre os documentos. A quem o PDME se destina?

Conforme Gandim (2001) “planejar é construir a realidade desejada”, isso foi possível para um setor, mas o PDME prevê ações para todos os segmentos. Embora o PDME levantasse metas para todos os segmentos, ele parece estar restrito às ações do Sistema Municipal de Educação. O processo e o acompanhamento também foram e estão sendo efetivados no Sistema Municipal de Educação. Conclui-se que os setores ligados a Secretaria Municipal de Educação participaram, os outros pouca influência tiveram.

Retomando questões anteriores, nota-se através dessa pesquisa que essa tentativa de propostas mais participativas têm dificuldades para se concretizar. Notou-se por parte de alguns membros da comissão que havia um anseio pela participação, mas por questões de limitação de tempo e também outros entraves, isso não aconteceu na prática.

Observou-se que apenas os setores relacionados à SME se organizaram e conseguiram participar. Os outros não participaram ou não se sentiram ouvidos.

Esse plano foi organizado em resposta a uma ação que partiu do governo estadual e não se originou a partir das necessidades do município. Esta pesquisa mostra que há um movimento no município de Juiz de Fora, que vem estimulando a participação, mas ainda há muito o que se conquistar. Os interesses locais restritos ao âmbito do Sistema Municipal, acabaram se enfraquecendo face às políticas encaminhadas pela União e pelo Estado. O viés da hierarquia permanece. O município, com autonomia restrita a sua rede, busca maior independência, mas esbarra nas ações dos outros entes federativos que atuam de cima para baixo, buscando a adesão municipal às suas políticas. O estudo mostrou a atuação coordenadora dos órgãos municipais e o pouco envolvimento dos setores do Estado e da União. Se o Plano é para o município, a educação precisa ser pensada como um todo e em todos os níveis e o foi, mas com significado mais real para um setor, o Sistema Municipal de Educação que assumiu a tarefa de coordenar sua elaboração. Ocorre que o município é responsável pela Educação Infantil e parte do Ensino Fundamental. Qual o sentido do PDME para os outros setores que vêm desenvolvendo planos paralelos como o governo federal com o PDE e o REUNI<sup>29</sup>, por exemplo? Qual o compromisso dos demais entes federativos com o que foi planejado?

Parece que na ausência de um Sistema Nacional de Educação essa fragmentação não será superada e a cooperação entre os entes federativos continua sendo uma difícil realidade.

A ambição de alcançar uma educação de qualidade que eleve o país a patamares de um mundo desenvolvido parece estar, ainda, longe de concretizar-se.

---

<sup>29</sup> REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pelo Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007.

**BIBLIOGRAFIA:**

AFONSO, A. J. **Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supranacional.** Educ. e Soc., ano XXII, n. 75, Agosto/2001.

ALVES, Danielle Maria Vieira. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: Democratização, Participação e Autonomia.** Dissertação de Mestrado. UFJF. Juiz de Fora. 2005.

BARBOSA, Rita de Cássia R. **Os planos de desenvolvimento e a educação: de Juscelino Kubitschek ao regime militar.** Tese de doutorado, Unicamp, 2006.

BERENBLUM, Andréa. **A invenção da palavra oficial: identidade, língua nacional escola em tempos de globalização.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** São Paulo. Brasiliense. 1992.

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação – uma introdução à teoria e aos métodos.** Portugal: Porto Editora, 1994.

BRASIL, **Constituição da Republica Federativa do Brasil.** 11 ed. Brasília, 1989.

BRASIL, **Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº 9394, Brasília, 1996.

BRASIL, **Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº 4024, Brasília, 1961.

BRASIL, **Plano Nacional de Educação.** Lei nº 10172 de 09/01/2001

BRASIL, **Plano Decenal de Educação para Todos.** Brasília: MEC, 1993.

BURBULES, Nicholas C. e TORRES, Carlos Alberto. **Globalização e Educação: perspectivas críticas.** São Paulo: Artmed, 2003.

COOMBS, P. H. **Fundamentos do Planejamento Educacional.** São Paulo: Cultrix, 1970.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.1

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.2

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COGGIOLA, Osvaldo. (org). **Globalização e Socialismo.** São Paulo: Xamã, 1997.

- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Flexibilidade e avaliação na LDB**. In Seminário o que muda na educação brasileira com a nova Lei de Diretrizes e Bases? Anais. São Paulo, 1997. São Paulo, FIESP/SESI/SP/SENAI/SP, 1997, p. 13-31.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. Editora Brasiliense, São Paulo: 2004.
- DIDONET, Vidal. **O Plano Nacional de Educação e os planos estaduais e municipais: uma conquista histórica**. Gestão em Rede, Curitiba, n. 33, 2001.
- DOURADO, L. F. e PARO, V. H. (orgs). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.** , Campinas, v. 24, n. 82, 2003.
- FURTADO, Celso. **O longo Amanhecer**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GENTILINI, João Augusto. **Crise e Planejamento Educacional na América Latina: Tendências e perspectivas no contexto da descentralização**. Tese de doutorado Unicamp. Campinas, 1999.
- GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.
- GRACINDO, R. V. e WITTMANN, L. C. (cords.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Campinas: Autores Associados, 2001.
- HADDAD, Paulo Roberto. **Participação, Justiça Social e Planejamento**. São Paulo: Zahar Editores, 1980.
- HORTA, José S. Bahia. Plano Nacional de Educação: da Tecnocracia à Participação Democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil (org.). **Medo à Liberdade e Compromisso Democrático: LDB e Plano Nacional da Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997
- IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1977.



I CONED: **Relatório com as Diretrizes do I Congresso Nacional de Educação para o Plano Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, 1997.

II CONED: **Proposta de Plano Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, Novembro, 1997.

KUENZER, Acácia; CALAZANS, M. Julieta C., e GARCIA, Walter. **Planejamento e Educação no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003

LE GOFF, Jacques. **História da Memória**. São Paulo: Edições 70, 2000.

LESBAUPIN, Ivo (org). **O Desmonte da Nação: Balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999

LUCK, H. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática**. Petrópolis: Vozes, 2006.

LUCK, H. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional**. Petrópolis: Vozes, 2006.

LUCK, H. **A Gestão Participativa na Escola**. Petrópolis: Vozes, 2006.

MENDES, D. T. **O Planejamento Educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

MELO, Adriana Almeida Sales. **A Mundialização da Educação: Consolidação do Projeto Neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela**. Maceió: EDUFAL, 2004.

MELO, Adriana Almeida Sales. **Educação e hegemonia no Brasil de Hoje**. Maceió: EDUFAL, 1998.

MONTEIRO, Roberto (org). **Fazendo e Aprendendo Pesquisa Qualitativa em educação**. Juiz de Fora: FEME/UFJF, 1998.

MOARES, R. C. C. de **Planejamento: democracia ou ditadura?** Tese de doutoramento: São Paulo, 1987. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

NEVES, Lúcia M. W. (org.) **Educação e Política no Limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000.

NEVES, Lúcia M. W. **Educação e Política no Brasil de Hoje**. São Paulo: Cortez, 1994.

NEVES, Lúcia M. W. e PRONKO, Marcela Alejandra. **O Mercado do Conhecimento e o Conhecimento para o Mercado**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NOVAES, I. L. **Gestão Educacional no Contexto de um Plano de Educação**. Cadernos IAT, Salvador, v.1, n.1, p. 4-14, dez. 2007.

OLIVEIRA, Cleiton et al. **A municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A Municipalização do Ensino no Brasil In: In: OLIVEIRA, D. A. (org). **Gestão Democrática da Educação**. 7. Ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

PARO, V. H. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001

PARO, V. H. **Por dentro da Escola Pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (orgs) **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**, Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PINTO, J. M. R. **Financiamento da educação no Brasil**: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

RIBEIRO, J. Q. **Planificação Educacional (planejamento escolar)**. R. Bras. Est. Pedag., Brasília, v.86, n.212, p.85-96, jan /abr.2005.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização**. Os Conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil ( 1930/1973)**. 11ª ed. Petrópolis: Vozes, 1989

ROSAR, M. de F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional Brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (org). **Gestão Democrática da Educação**. 7. Ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

SARMENTO, Diva Chaves. **Autonomia Municipal: Criação dos Sistemas Municipais de Ensino**. Relatório de pesquisa encaminhado a FAPEMIG. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2003.

SARMENTO, Diva Chaves. **Criação dos sistemas municipais de ensino**. Educ. Soc. V.26, n.93, 2005.

SAVIANI, Demerval. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação**: Por uma outra Política Educacional. Campinas: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.* 2007, vol. 28, no. 100

SAVIANI, Demerval. **Sistemas de ensino e planos de educação**: o âmbito dos municípios. Educ. Soc. v. 20, n.69, 1999.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SCAFF, E. A. S. **Planejamento da Educação e Cooperação Internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola**. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2006.

SEMERARO, G. e FÁVERO, O. (Orgs.) **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto et al. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: Tommasi, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUZA, Donaldo Bello e FARIA, Lia Ciomar Macedo (org.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SUCUPIRA, N. "O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação" in FAVERO, O. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Ed. Autores Associados, 1996.

SUNG, Chen Lin. **Participação da Comunidade na Escola Pública: os modelos colegiado e voluntariado e seus campos de significação**. Dissertação de Mestrado. Unicamp, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas Internacionais e Educação – Cooperação ou Intervenção? In: PARO, V. H. e DOURADO, L. F. (orgs.) **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

## **ANEXOS**

**ANEXO 1 – Ofício emitido pela Secretaria de Estado de Educação**

**ANEXO 2 – Lista de Instituições convidadas a participar do processo de elaboração do PDME**

**ANEXO 3 - Ofício emitido pela Associação de Professores Públicos de Minas Gerais**

**ANEXO 4 – Orientações Gerais às Superintendências Regionais de Ensino**



**ANEXO 5 – Ofício emitido pela Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora**

**ANEXO 6 – Premissas e Diretrizes para o PDME**

**ANEXO 7 – Ofício emitido pela Secretaria de Governo e Articulação Institucional**

**ANEXO 8 – Cronograma dos trabalhos referentes à elaboração do PDME**

**ANEXO 9 – Ofício emitido pela Secretaria Municipal de Educação**

**ANEXO 10 – Ofício de convocação para o Encontro de Sensibilização da  
Comunidade para os compromissos na construção do PDME**

**ANEXO 11 – Sugestão de Discurso do Prefeito Alberto Bejani no Encontro de  
Sensibilização da Comunidade**

**ANEXO 12 – Ofício emitido pela Secretaria Municipal de Educação**



**ANEXO 13 – Compilação das metas validadas nas Regiões Sul, Centro/Oeste, Sudeste, Rural, nordeste, leste, Norte I e II**

**ANEXO 14 – Lei 11145/2006**

**ANEXO 15 – Relatório do PDME**