

Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios*

*Dermeval Saviani ***

RESUMO: Partindo do significado das expressões *sistema de educação* e *sistema de ensino*, este artigo explicita o tratamento dado pela Constituição e pela LDB ao problema dos sistemas municipais de ensino. Em seguida recupera o percurso histórico dos planos de educação no Brasil para, num terceiro momento, equacionar a questão das relações entre sistemas de ensino e planos de educação no âmbito dos municípios, indicando os passos a serem seguidos para a implantação dos sistemas municipais de ensino assim como para a elaboração dos planos municipais de educação. O texto se encerra com a recuperação sintética da trajetória das concepções de planos de educação, concluindo pela necessidade de se contrapor à *racionalidade financeira*, que rege os planos de educação no contexto atual, a *racionalidade social*, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação.

Palavras-chave: Sistemas de educação, sistemas de ensino, planos de educação, sistemas municipais de ensino, planos municipais de educação

* Este artigo resultou, com alguns acréscimos e alterações, da conferência proferida na IV Plenária do Fórum Estadual de Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 17/9/98.

** Professor Titular do Departamento de Filosofia e História da Educação da FE/Unicamp.
Email: dsaviani@obelix.unicamp.br

Sistema de ensino e plano de educação. Há, efetivamente, uma íntima relação entre esses dois conceitos. Com efeito, o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se “*sistema* é a unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (Saviani 1996a, p. 80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Conseqüentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação.

Num momento como este que estamos atravessando, quando, na conjuntura de implantação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, coloca-se pela primeira vez a questão relativa aos sistemas municipais de ensino, resulta extremamente pertinente a questão proposta para discussão neste artigo. Tentemos, pois, abordar distintamente cada um dos dois temas para depois, à guisa de conclusão, proceder à sua articulação.

Sistemas de ensino

O termo “sistema”, em relação à educação, é empregado com acepções diversas, o que lhe confere um caráter de certo modo equívoco. No entanto, partindo da educação como fenômeno fundamental, é possível superar essa aparência e captar o seu verdadeiro sentido. Com efeito, a educação aparece como uma realidade irreduzível nas sociedades humanas. Como assistemática, ela é indiferenciada, ou seja, não se distinguem ensino, escola, graus, ramos, padrões, métodos etc. Quando o homem sente a necessidade de intervir nesse fenômeno e erigi-lo em *sistema*, então ele explicita sua concepção de educação enunciando os valores que a orientam e as finalidades que preconiza, sobre cuja base se definem os critérios de ordenação dos elementos que integram o processo educativo. E surgem as distinções: ensino (como transmissão de conhecimentos e habilidades), escolas (como locais especialmente preparados para as atividades educativas), articulação vertical e horizontal (graus e ramos) etc. Com base nesses critérios pode-se classificar o *sistema educacional*. Exemplificando:

- a) do ponto de vista da entidade administrativa, o *sistema educacional* pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular etc.;
- b) do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado ou livre;
- c) do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio, superior;
- d) do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum ou especial;
- e) do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semi-especializado ou especializado;
- f) do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola etc.

Além dos mencionados, outros critérios poderiam ser levantados. Daí derivam expressões como: “sistema geral de educação”, “sistema federal de ensino”, “sistema oficial”, “sistema público”, “sistema escolar”, “sistema de ensino superior” etc. Na verdade, porém, o uso dessas expressões é impróprio; um exame mais detido revelará que, em todos esses casos, se trata propriamente do *sistema educacional*, considerado sob este ou aquele prisma, nesse ou naquele aspecto. Além do mais, o conceito de sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes). Ora, os cursos livres são tais exatamente porque não se subordinam às normas gerais e comuns. Dessa maneira, os cursos livres, por definição, estão fora do sistema educacional. Logo, não parece adequado classificar o sistema educacional como oficial, oficializado ou *livre*.

Por outro lado, nas sociedades modernas a instância dotada de legitimidade para legislar, isto é, para definir e estipular normas comuns que se impõem a toda a coletividade, é o Estado. Daí que, a rigor, só se pode falar em sistema, em sentido próprio, na esfera pública. Por isso as escolas particulares integram o sistema quando fazem parte do sistema público de ensino, subordinando-se, em conseqüência, às normas comuns que lhes são próprias. Assim, é só por analogia que se pode falar em “sistema particular de ensino”. O abuso da analogia resulta responsável por boa parte das confusões e imprecisões que cercam a noção de sistema, dando origem a expressões como sistema público ou particular de ensino, sistema escolar, sistema de ensino superior, primário, profissional etc. Em verdade, a atitude

de que tem prevalecido entre os educadores em geral e especialmente entre os legisladores tem sido a de evitar a questão relativa ao esclarecimento preciso do conceito de sistema, considerando-o como algo constantemente referido mas cujo sentido permanece sempre implícito, supostamente compreendido mas jamais assumido explicitamente.

Cabe observar que as dificuldades em relação a esse tema decorrem já do próprio texto constitucional. Tudo indica que os constituintes procederam nesse assunto segundo aquela atitude acima descrita, pressupondo tacitamente o significado de sistema, mas sem compreendê-lo de forma rigorosa e clara. Com isso, inadvertidamente, introduziram no texto, por analogia, o conceito de sistema municipal de ensino.

Ora, a própria Constituição, ao prescrever no art. 22, inciso XXIV, que compete *privativamente* à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre educação, cultura, ensino e desporto (art. 24, inciso IX); e que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V), não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação. Portanto, não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino. Não obstante, o texto constitucional deixa margem, no art. 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos municípios quando estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Como interpretar esse dispositivo? Estaria ele afirmando claramente a competência dos municípios para instituir os respectivos sistemas de ensino? Mas então, por que não se estendeu aos municípios, de forma explícita, a competência para legislar em matéria de educação?

Observe-se que nessa passagem da Constituição Federal não aparece a expressão “os respectivos sistemas de ensino” mas “os seus sistemas de ensino”. Ora, o adjetivo “respectivos” denota univocamente “de cada um” enquanto a palavra “seus” pode significar tanto “de cada um” como “deles”, isto é, os sistemas de ensino da União, dos estados e dos municípios.

Será que, no citado artigo 211, o acento deve ser posto na competência individual de cada ente federativo ou no regime de colaboração

entre eles? Ou seja: o plural “sistemas de ensino” deve ser lido como significando que cada um organiza o respectivo sistema de ensino ou estaria significando que a organização dos sistemas de ensino pressupõe sempre a colaboração entre os vários entes federados? Assim, no Distrito Federal, que não é constituído por municípios, a organização do sistema de ensino implicaria apenas a colaboração entre a União e o Distrito Federal. Já nos estados essa organização envolveria a colaboração entre a União, o estado e os seus municípios.

Por outro lado, o termo “sistema” é utilizado em educação de forma equívoca assumindo, pois, diferentes significados. Ao que tudo indica, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estaria tratando da organização das redes escolares que, no caso dos municípios, apenas por analogia são chamadas aí de sistemas de ensino. Com efeito, sabe-se que é muito comum a utilização do conceito de sistema de ensino como sinônimo de rede de escolas. Daí falar-se em sistema estadual, sistema municipal, sistema particular etc., isto é, respectivamente, rede de escolas organizadas e mantidas pelos estados, pelos municípios ou pela iniciativa particular. Obviamente, cabe aos municípios manter escolas, em especial de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, o que, aliás, está prescrito expressamente no inciso VI do artigo 30 da Constituição Federal de 1988: “compete aos Municípios: VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. É de notar, por outro lado, que não consta desse artigo 30 que trata das competências dos municípios, a prerrogativa de “legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto” como ocorre com a União, os estados e o Distrito Federal. Portanto, numa interpretação estrita do que está expresso no texto da Constituição Federal em vigor, os municípios não dispõem da faculdade de instituir sistemas próprios de ensino já que isso entraria em conflito com o disposto no Título III da Constituição. Conseqüentemente, não haveria lugar para a instituição de sistemas municipais de ensino. As escolas municipais integrariam, via de regra, os sistemas estaduais de ensino subordinando-se, pois, às normas estabelecidas pelos respectivos estados.

O texto da nova LDB, entretanto, procurou contornar a dificuldade apontada, ultrapassando a ambigüidade do texto constitucional e estabelecendo com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino. Para tanto, além do artigo 211 (“A União, os Estados e os Municípios organizam em regime de colaboração os seus sistemas de ensino”), a LDB terá certamente buscado respaldo nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição

Federal que afirmam, respectivamente, a competência dos municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Assim, o inciso III do artigo 11 da LDB estipula que cabe aos municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”. Isto posto, ainda que do ponto de vista da hermenêutica constitucional se possa argüir contra a constitucionalidade do disposto na LDB – já que, se os constituintes quisessem, de fato, estender essa competência aos municípios o teriam feito expressamente como o fizeram em relação aos estados e ao Distrito Federal –, já não pairam dúvidas, à luz do texto da LDB, quanto à competência legal dos municípios para instituir os respectivos sistemas de ensino. A questão que se põe, agora, diz respeito às condições para a sua efetivação. E aqui a LDB revela uma certa cautela ao prescrever, no parágrafo único do artigo 11, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Cumprindo observar, então, que a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e não da Constituição Federal. Portanto, não parece procedente a posição daqueles que entendem que a LDB, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais de ensino, teria enfraquecido a norma constitucional já que esta não diz que os municípios poderão organizar seus sistemas de ensino mas afirma que deverão fazê-lo (Romão 1997, pp. 21-22). Em verdade, a LDB, ainda que lhe dê caráter opcional, estabelece claramente a competência dos municípios para organizar os próprios sistemas de ensino. Aliás, o próprio fato de deixar a eles a opção indica o reconhecimento explícito de sua competência nessa matéria. Com certeza a LDB introduziu a possibilidade de opção à luz de duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Do ponto de vista formal, levou em conta a ambigüidade da Constituição, como já se mostrou. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo os seus sistemas de ensino. É de notar que o reconhecimento dessa limitação está expresso também no texto constitucional quando, ao estabelecer no inciso VI do artigo 30 a competência inequívoca dos municípios de manter programas de Educação Pré-escolar e de Ensino Fundamental, acrescenta que isso será feito com a cooperação técnica e financeira da União e do estado.

Cabe, pois, a cada município decidir entre as três possibilidades previstas na LDB, a saber: a) instituir o próprio sistema de ensino; b) inte-

grar-se ao sistema estadual de ensino; c) compor com o estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica. A opção a ser adotada deverá ser prevista no plano educacional do município ao mesmo tempo em que determinará a forma como será detalhado o referido plano educacional. Vejamos, pois, a seguir, como se situa, no contexto do nosso país, o tema relativo aos planos de educação.

Planos de educação

A idéia de plano no âmbito educacional remonta à década de 1930. Sua primeira manifestação explícita nos é dada pelo “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” lançado em 1932.

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 lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país” (Manifesto 1984, p. 407), irá enunciar as diretrizes fundamentais e culminar com a formulação de um “Plano de reconstrução educacional”.

Pela leitura global do “Manifesto” pode-se perceber que a idéia de plano de educação se aproxima, aí, 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.

Trata-se, no caso em questão, do conceito de plano entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista para o qual “os trabalhos científicos no ramo da educação já nos faziam sentir, em toda a sua força reconstrutora, o axioma de que se pode ser tão científico no estudo e na resolução dos problemas educativos, como nos da engenharia e das finanças” (*ibid.*, p. 409).

Esse entendimento influenciou, por certo, a Constituição Brasileira de 1934 cujo artigo 150, alínea a), estabelecia como competência da União “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 o território do país”. Vê-se que, nessa

acepção, o plano coincide praticamente com o significado da própria Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional.

A mesma Constituição de 1934 previu, ainda, no artigo 152, um Conselho Nacional de Educação, cuja principal função seria a de elaborar o Plano Nacional de Educação. Para atender a essa finalidade o Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931, foi objeto de uma reorganização em 1936, instalando-se o Conselho reestruturado em 11 de fevereiro de 1937. Sob a orientação do ministro Gustavo Capanema, os conselheiros se desempenharam da tarefa da elaboração do Plano Nacional de Educação, cujo documento final foi encaminhado ao ministro em 17 de maio de 1937 (Horta 1997, p. 148).

Esse “Plano de Educação Nacional” (1949, pp. 210-320) era, na verdade, um minucioso texto com 504 artigos que se autodenominava, no artigo primeiro, de “código da educação nacional”, o qual, entretanto, acabou sendo deixado de lado em razão do advento do “Estado Novo” naquele mesmo ano de 1937.

Do ponto de vista da forma, o referido “Plano” correspondia ao espírito da Constituição de 1934 já que aí, como se assinalou, a idéia de plano coincidia com as próprias diretrizes e bases da educação nacional. Quanto ao conteúdo, entretanto, ele já se afastava da idéia dos pioneiros que prevalecia, também, na Associação Brasileira de Educação, aproximando-se da orientação que irá predominar durante o Estado Novo. Assim, enquanto para os educadores alinhados com o movimento renovador o plano de educação era entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica na política educacional, para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema o plano se convertia em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido através da política educacional.

Durante o período do Estado Novo (1937-1945), Capanema se aproxima da idéia de Plano de Educação como operacionalização da política educacional ao entender que “a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação” (Horta 1997, pp. 149-150) que, por sua vez, se constituiria na “base e no roteiro das providências de governo” no âmbito educacional.

Em que pese essa intenção ambiciosa de Capanema de redefinir todo o arcabouço da educação nacional, o que implicava a promulgação do Código da Educação Nacional, a aprovação das Leis Orgânicas do Ensino, a formulação do Plano Nacional de Educação e a orientação e

o controle de todas as atividades educativas do país, incluindo aquelas desenvolvidas pelos governos locais e pelas entidades privadas, nem o Código de Educação nem o Plano de Educação chegaram a ser elaborados. Sabemos que apenas as Leis Orgânicas do Ensino, também conhecidas como “Reformas Capanema”, foram, então, decretadas.

No período compreendido entre 1946 e 1964 observa-se uma tensão entre duas visões de Plano de Educação que, de certo modo, expressa a contradição entre as forças que se aglutinaram sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada se contrapondo à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino. Ambas essas tendências repercutiram no debate que se travou por ocasião da discussão no Congresso Nacional do projeto da nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A primeira tendência teve como porta-voz Santiago Dantas que, intervindo no debate na Câmara dos Deputados na sessão de 4/6/59, salientou a necessidade de o projeto de LDB criar as condições para a construção de um sistema de ensino voltado para a realidade e as necessidades do desenvolvimento brasileiro, criticando o projeto de LDB por ser apenas uma consolidação das leis do ensino. Para ele, a Lei de Diretrizes e Bases não pode ser apenas uma moldura jurídica, mas deve fixar os objetivos, os meios e as condições de planejamento por meio dos quais o Poder Público possa coordenar os esforços da nação no campo educativo (Dantas 1959, p. 2.664). Em seu entendimento, o Plano Nacional de Educação resulta, portanto, mais importante do que a própria Lei de Diretrizes e Bases.

Entretanto, na discussão da LDB prevaleceu a segunda tendência que defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que deseja para seus filhos, considerando que a ação planejada do Estado trazia embutido o risco de totalitarismo. Em decorrência dessa orientação, a idéia de Plano de Educação na nossa primeira LDB ficou reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. De fato, pretendia-se que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação.

Assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1961, refere-se a “plano de educação” no parágrafo segundo do artigo 92. Após estabelecer que “com nove décimos dos

recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior” (parágrafo primeiro), o parágrafo segundo determina que “o Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo”. Também o artigo 93 define que os recursos constitucionais vinculados à educação (art. 169 da Constituição Federal de 1946) “serão aplicados preferencialmente na manutenção e no desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação e pelos Conselhos Estaduais de Educação”. Nesse caso o conceito de “plano” já assume o significado estrito de forma de aplicação de determinado montante de recursos financeiros.

Atendendo àquelas normas legais, o Conselho Federal de Educação elaborou em 1962 um documento (Brasil 1962) em que procurou, numa primeira parte, traçar as metas para um Plano Nacional de Educação e, numa segunda parte, estabelecer as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior (Horta 1982, pp. 93-125).

A partir de 1964 o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, o que, em termos organizacionais, se expressa na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento cujos corpos dirigente e técnico eram, via de regra, oriundos da área de formação correspondente às ciências econômicas.

Essa tendência se explicita na reforma do ensino traduzida pela Lei 5.692/71 cujo artigo 53 define que “o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação”, esclarecendo no parágrafo único que “o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral” (Saviani 1996b, p. 136). Nesse contexto os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) recebendo, por isso mesmo, a denominação de “Planos Setoriais de Educação e Cultura” (PSECs).

Dir-se-ia que, se no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, *grosso modo*, como um instrumento de introdução da racionalidade científica na educação sob a égide da concepção escolanovista, no período seguinte que se estende até

1985 a idéia de plano se converte num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista de educação.

Com o advento da “Nova República” elaborou-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1986-1989 (Brasil 1985) e, “não obstante a existência do Plano ‘Educação para Todos’, que expressava de modo geral o que o ‘Governo Tancredo’ pretendia para a educação nacional, privilegiou-se uma estratégia de repasse aos Estados e Municípios, com objetivos clientelistas, que desconsiderou aquele Plano” (Kuenzer 1990, p. 56). Como assinala a mesma autora, “passou-se, desta forma, de uma estratégia de formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática, concentrada no topo da pirâmide no governo autoritário, para o pólo oposto, da fragmentação e do descontrole, justificado pela descentralização, mas imposto e mantido por mecanismos autoritários” (*idem*, p. 61).

Em 1993 foi editado o “Plano Decenal de Educação para Todos” (Brasil 1993), cuja elaboração foi coordenada pelo MEC e que pretendeu se distinguir dos planos anteriores seja porque não se referia à educação de uma forma geral mas apenas à “educação fundamental”, seja porque buscou não se reduzir a meras normas de distribuição de recursos. Nesse sentido procurou traçar um diagnóstico da situação do Ensino Fundamental e delinear perspectivas, identificando os obstáculos a enfrentar, formulando as estratégias para a “universalização da educação fundamental e a erradicação do analfabetismo” e indicando as medidas assim como os instrumentos para a sua implementação. Tendo tomado como referência a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” proclamada na reunião realizada de 5 a 9 de março de 1990 em Jontien, na Tailândia, assim como ocorreu nesse documento também o “Plano Decenal” utiliza as expressões “educação básica” e “educação fundamental” com significado equivalente. De qualquer modo, o foco central do “Plano” é o Ensino Fundamental abrangendo, também, a educação Infantil, em especial a sua segunda etapa correspondente à faixa etária dos 4 aos 6 anos, isto é, a fase pré-escolar. Embora o referido “Plano Decenal de Educação para Todos” se propusesse a ser instrumento que viabilizasse o esforço integrado das três esferas de governo no enfrentamento dos problemas da educação, ele praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal. Em verdade, ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial.

Deve-se notar que o plano agora apresentado pelo MEC explicitamente se reporta ao Plano Decenal Educação para Todos, colocando-se, portanto, como sua continuidade. Um exame mais detido da proposta do MEC (Saviani 1998, pp. 80-92) nos permitirá concluir que, dado o empenho em reorganizar a educação sob a égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, essa proposta se revela um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação.

Em contraposição ao plano do MEC foi formulado no âmbito do II Congresso Nacional de Educação um outro plano nacional de educação. Considerando o empenho em se guiar pelo princípio da “qualidade social”, poderíamos considerar que essa proposta entende o plano como um instrumento de introdução da racionalidade social na educação. Esse plano, subscrito por vários parlamentares de oposição, deu entrada no Congresso Nacional no dia 10 de fevereiro de 1998. O plano do MEC chegou ao Congresso em 12 de fevereiro de 1998, tendo sido apensado ao anterior. Temos, pois, atualmente no Parlamento Nacional, dois projetos de Plano Nacional de Educação: o da oposição e o do governo.

A seguir, procuraremos considerar as implicações, para os municípios, da tarefa de organizar os próprios sistemas de ensino e elaborar os respectivos planos de educação.

Sistemas e planos municipais de educação

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 e, mesmo, à desejabilidade da elaboração de planos municipais de educação. Com efeito, a partir da imposição constitucional de que os municípios devem “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Art. 23, V) e “manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental” (Art. 30,VI), resulta óbvio que essas ações devam ser, preferivelmente, planejadas, isto é, devam ser implementadas segundo planos previamente traçados que, a partir do diagnóstico das necessidades, estabeleçam metas e prevejam os meios, aí incluídos os recursos financeiros através dos quais as metas serão atingidas.

Curiosamente, entretanto, se a Constituição se refere ao sistema municipal de ensino e a LDB dá respaldo legal para a sua implantação, no que toca aos planos de educação nem a Constituição nem a LDB prevêem a formulação de planos municipais de educação. Efetivamente, a Constituição se refere no art.14 a plano nacional de educação a ser estabelecido por lei e a LDB estabelece como incumbência da União “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Art. 9º, I) e como incumbência dos estados “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios” (Art. 10, III). E quando trata das incumbências dos municípios a LDB estabelece que cabe a eles “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (Art. 11, I). Portanto, nem a Constituição nem a LDB prevêem a competência dos municípios para elaborar planos de educação.

Cumprindo observar, todavia, que, se a legislação de âmbito nacional não impõe a obrigatoriedade de elaboração de planos municipais de educação, ela também não proíbe. E, como já foi salientado, do ponto de vista da eficácia das ações do poder público municipal, resulta imperativo que as mesmas sejam planejadas. Assim, independentemente de que o ensino mantido pelos municípios seja organizado como um sistema próprio ou não, justifica-se a existência de planos municipais de educação. Dada a estreita relação entre sistemas de educação e planos educacionais, como se destacou no início desta exposição, a opção por organizar os sistemas municipais de educação implica, *a fortiori*, a formulação de planos municipais de educação. No caso particular do Estado do Rio Grande do Sul a apresentação de planos municipais de educação já está expressamente prevista no artigo 34 das Disposições Transitórias da Constituição Estadual.

Na organização de seus sistemas de ensino assim como na elaboração de seus planos de educação os municípios deverão levar em conta, obviamente, a legislação em vigor. Em âmbito nacional são estes os principais documentos:

- a) Constituição Federal, com destaque para a Emenda nº 14 que instituiu o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental;
- b) Lei 9.394/96, que fixou as diretrizes e bases da educação nacional;
- c) Lei 9.424/96, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 14.

Além das normas contidas nessa legislação cabe levar em conta, também, as propostas de plano nacional de educação, do governo e da oposição, que se encontram no Congresso aguardando apreciação, discussão e votação. De outro lado, é claro, será atendida igualmente a legislação definida no âmbito dos respectivos estados. Finalmente, se for o caso, caberá ajustar a Lei Orgânica do Município à nova situação.

Sinteticamente, os passos principais para implantar o sistema de ensino municipal seriam os seguintes:

- a) Verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino;
- b) Elaborar um projeto de lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela Câmara Municipal;
- c) Organização ou, se já existe, reorganização do Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do Sistema de Ensino Municipal;
- d) Dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.

No que se refere à elaboração do Plano Municipal de Educação os passos básicos poderiam ser assim indicados:

- a) Efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo Sistema de Ensino Municipal, começando pelos setores definidos pela Constituição Federal e pela LDB como prioritários para os municípios (Ensino Fundamental e Educação Infantil) e seguindo com os setores considerados de atendimento relevante como educação especial, alfabetização e educação básica de jovens e adultos, Ensino Médio;
- b) Explicitar as diretrizes que orientarão a elaboração do plano, justificando as opções adotadas e as prioridades assumidas;
- c) Definir as metas a serem alcançadas distribuindo-as num cronograma que indique as etapas a serem vencidas ao longo do tempo de vigência do plano;
- d) Especificar, para cada setor e respectivas metas, os meios disponíveis e aqueles que deverão ser providos envolvendo o número de escolas, de salas de aula, material didático, professores em exercício e aqueles que será necessário incorporar, o seu nível de

qualificação e de remuneração, procedendo-se de forma semelhante em relação ao pessoal de apoio como secretários de escola, serventes, merendeiras etc.;

- e) Elaborar um quadro claro dos recursos financeiros disponíveis assim como das fontes de recursos adicionais de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas.

Conclusão

À luz do exposto, pode-se verificar que o empenho em organizar os sistemas de ensino em nosso país tem origem nas mesmas condições em que se introduz a idéia de planos de educação. E isso ocorreu após a Revolução de 1930 quando foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública cujo titular, Francisco Campos, fez aprovar, em 1931, uma Reforma Educacional através da qual se procurava organizar a educação nacional com caráter de sistema. E em 1932, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” irá lançar a idéia de plano de educação como um instrumento de introdução da racionalidade na educação visando dar-lhe organicidade, isto é, organizando-a na forma de sistema.

Assim, quando no período pós-30 se buscava modernizar o país através da modernização da educação, os “pioneiros” formularam a idéia de plano como instrumento de introdução da racionalidade científica na educação de vez que a ciência se apresentava no ideário escolanovista como o elemento modernizador por excelência.

O golpe do Estado Novo, ao instaurar um regime autoritário, absorve a idéia de plano como instrumento de modernização oriunda dos pioneiros revestindo-a, porém, do caráter de instrumento de controle político-ideológico que marca a política educacional do período.

Entre 1946 e 1964 a tentativa de operar transformações sociais pela ação do Estado sob a égide da ideologia do nacionalismo desenvolvimentista conduz à tensão entre a idéia de plano de educação como instrumento da ação do Estado a serviço do desenvolvimento econômico-social do país e a idéia de plano de educação como mero instrumento de uma política educacional que se limita a distribuir recursos na suposição de estar, dessa forma, preservando a liberdade de iniciativa no campo educacional.

No período pós-64 manteve-se o objetivo da modernização mas se desejava alcançá-lo fazendo-se a assepsia das pressões e dos conflitos sociais; o plano foi pensado, então, como instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação.

No período de transição correspondente à “Nova República”, entre 1985 e 1989, em nome do combate ao autoritarismo se pretendeu introduzir uma “racionalidade democrática” que acabou gerando dispersão e descontrole de recursos e justificando práticas clientelistas.

Finalmente, a partir de 1990 a “racionalidade financeira” é a via de realização de uma política educacional cujo vetor é o ajuste aos desígnios da globalização através da redução dos gastos públicos e da diminuição do tamanho do Estado visando tornar o país atraente ao fluxo do capital financeiro internacional.

Uma proposta alternativa de “Plano de Educação” manterá, por certo, a idéia de plano como um instrumento de política educacional. Tratar-se-á, no entanto, de uma política que, visando atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo, buscará introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação.

Minha expectativa é a de que, no processo de instalação dos sistemas de ensino e elaboração dos planos municipais de educação, as administrações locais, em sintonia com as populações das quais receberam o mandato para governar, adotem a via alternativa acima indicada já que este me parece ser o único caminho que podemos trilhar tendo em vista o objetivo de resgatar a qualidade da educação pública de modo a garantir um ensino que corresponda efetivamente às aspirações e necessidades das pessoas que habitam cada um dos municípios que formam o nosso país.

Teaching Systems and Education Plans: The towns bound.

ABSTRACT: From the meaning of the expressions “system of education” and “system of teaching”, this article shows the treatment given by the Constitution and by the LDB to the problem of the municipal systems of teaching. It also recovers the historical course of the Brazilian education plans and in a 3rd moment, equate the questions of the relations between system of teaching and plans of education in the bound of the towns, indicating the steps to be

followed to the establishment of the towns systems of teaching as well as for the elaboration of the town education plans. The text comes to na end recovering the synthetic of the trajectory of the education plans conceptions, concluding by the necessity of opposing to the financing rationality, that rules the education plans in the present context, the social rationality, i. e., the suitable use of the resources in such a way that accomplish the social value of education.

Bibliografia

- BRASIL, MEC, CFE, "Plano Nacional de Educação", 1962. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. XXXVIII, nº. 88, out.-dez. 1962, pp. 108-126.
- BRASIL, Presidência da República, 1985. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1986-1989*. Brasília, nov. 1985, 261 p.
- BRASIL, MEC, *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, 1993, 102 p.
- BRASIL, MEC, INEP, *Plano Nacional de Educação (Proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos)*. Brasília, 1997a, 15 p.
- BRASIL, MEC, INEP, *Proposta para o Documento: Roteiro e Metas para Orientar o Debate sobre o Plano Nacional de Educação*. Brasília, 1997b, 61 p.
- BRASIL, MEC, *Plano Nacional de Educação (Versão Preliminar para Discussão Interna)*. Brasília, 1997c, 51 p.
- BRASIL, "Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96". *Diário Oficial da União*, de 13/09/96.
- BRASIL, "Lei nº 9.394, de 20.12.96, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional" In: *Diário Oficial da União*, Ano CXXXIV, nº 248, de 23.12.96, pp. 27.833-27.841.
- BRASIL, "Lei 9.424, de 24/12/96". *Diário Oficial da União*, de 26/12/96.
- BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, Projeto de Lei, de iniciativa do deputado Ivan Valente (PT-SP) e outros, aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 10/2/1998.

- BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, *Projeto de Lei, de iniciativa do MEC, institui o Plano Nacional de Educação*. Brasília, 12/2/1998.
- CAMPANHOLE, A. e CAMPANHOLE, H.L. *Constituições do Brasil*. 6ª ed., São Paulo: Atlas, 1983, 704 p.
- CONED, *Plano Nacional de Educação: Proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte, II Coned, 1997.
- “CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil”, *Imprensa Oficial do Estado de São Paulo*, 1988, 48 p.
- DANTAS, Santiago. “Discurso na Câmara dos Deputados”, *Diário do Congresso Nacional, S.I.*, Brasília, 5/6/59, p. 2.664.
- HORTA, J.S.B. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982, 226 p.
- _____. “Plano Nacional de Educação: Da Tecnocracia à Participação Democrática”. In: CURY, C.R.J., HORTA, J.S.B. e BRITO, V.L.A. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*, pp.137-206. São Paulo: Editora do Brasil, 1997, 319 p.
- KUENZER, A. “Política educacional e planejamento no Brasil: Os descaminhos da transição”. In: CALAZANS, M.J. *et alii. Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990, 88 p.
- “MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova-1932”. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 65, nº 150, mai.-ago. 1984, pp. 407-425.
- “PLANO de Educação Nacional-1937”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. XIII, nº 36, mai.-ago. 1949, pp. 210-320.
- ROMÃO, J.E. “A LDB e o município: Sistema Municipal de Educação”, 1997 (mimeo.).
- SAVIANI, D. *Educação brasileira: Estrutura e sistema*. 7ª ed., Campinas: Autores Associados, 1996a.
- _____. *Política e educação no Brasil*. 3ª ed., Campinas: Autores Associados, 1996b, 156 p.
- _____. *A nova Lei da Educação (LDB): Trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997, 262 p.
- _____. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998, 184 p.