

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**LINHA DE PESQUISA I: EDUCAÇÃO, HISTÓRIA E POLÍTICA**

**ELIANE TERESINHA GHENO**

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PROCESSO DE DIVULGAÇÃO: O**  
**CASO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ESTEIO**

São Leopoldo  
2008

G412p Gheno, Eliane Teresinha

Políticas educacionais processo de divulgação: o caso do Plano Municipal de Educação de Esteio / por Eliane Teresinha Gheno, 2008.

175 f. ; 30cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2008.

“Orientação: Prof<sup>a</sup> Dra. Flávia Obino Corrêa Werle, Ciências Humanas”.

1. Política educacional – Esteio – Rio Grande do Sul. 2. Educação – Município – Esteio. 3. Educação – Gestão democrática. 4. Educação – Política pública. I. Título.

Catálogo na Publicação: Eliete Mari Doncato Brasil – CRB 10/1184

**ELIANE TERESINHA GHENO**

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PROCESSO DE DIVULGAÇÃO: O  
CASO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ESTEIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

**Banca examinadora:**

---

Profª Dra. Flávia Obino Corrêa Werle (Orientadora) – UNISINOS

---

Profª Dra. Ângela Maria Martins – Universidade Católica de Santos/Fundação Carlos Chagas

---

Profª Dra. Berenice Corsetti – UNISINOS

São Leopoldo

2008

***Dedico este trabalho:***

Às minhas queridas professoras Berenice Corsetti e Flávia Werle (minha orientadora). Meu agradecimento por acreditarem no meu trabalho enquanto pesquisadora.

A todos (as) aqueles (as) que não apenas acreditam em um outro mundo possível, mas o fazem mais justo e igualitário em suas práticas cotidianas.

A todos(as) os(as) que torceram por mim e que, de alguma forma, ajudaram-me nesta caminhada.

## **Agradecimentos:**

À CAPES e à UNISINOS pela bolsa que me possibilitou o ingresso e a permanência no curso de mestrado.

À minha querida orientadora Prof<sup>a</sup> Flávia O. Corrêa Werle pelo exemplo inquestionável de profissional, pessoa e, sobretudo, de mulher. Obrigada pela confiança e pela amizade.

À Prof<sup>a</sup> Berenice Corsetti por todos os grandes momentos de aprendizagem que pude compartilhar em sua companhia. Querida professora, obrigada por ser esta pessoa tão maravilhosa e iluminada. É muito bom estar ao seu lado.

À Prof<sup>a</sup> Ângela M. Martins pelas importantes contribuições na leitura de meu trabalho.

Aos professores do PPGEDU/Unisinos com os quais tive o prazer de aprender e dialogar, em especial, aos professores Attico Chassot, Euclides Redin, Beatriz D. Fischer, Maura C. Lopes, Rosane Molina, Mari Foster, Berenice Corsetti e Flávia Werle.

À Saionara e à Loi, secretárias do PPG Educação/Unisinos, pela gentileza e presteza.

Às minhas queridas amigas de vivência e também às amigas e colegas de curso, em especial às companheiras Vitória, Raquel, Itaara, Cheron, Desimari, Daianny e Carla, pessoas com quem compartilhei muitos momentos.

À Casa do Estudante Aparício Cora de Almeida (CEUACA) – local onde fiz muitas amizades importantes e aprendi muitas coisas. Obrigada pela acolhida durante seis anos de minha vida.

Ao Prof. Raimundo Helvécio Aguiar e à sua esposa Prof<sup>a</sup> Elizabeth pelo auxílio na elaboração do projeto inicial que me possibilitou ingressar no curso de mestrado e pela amizade.

A todas as pessoas e escolas de Esteio que me receberam, gentilmente, para a realização da pesquisa. Também devo lembrar a equipe da Assessoria de Imprensa pela ótima

receptividade e disponibilidade em ajudar-me no período em que realizei a pesquisa nos jornais.

Aos meus familiares, em especial à minha irmã Ediane Gheno pelo apoio e torcida de todos os dias.

Ao meu companheiro e meu amor Rodrigo Apolínario pelo carinho, compreensão e auxílio em todos os momentos que precisei.

A todos(as) aqueles(as) que de alguma maneira contribuíram positivamente para a minha formação enquanto ser humano em constante aprendizado.

*Um passo à frente e você não está mais no mesmo lugar.*

*Chico Science*

*Minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta  
mas a de quem nele se insere. É a posição de quem luta para  
não ser apenas objeto, mas sujeito também da História.*

*Paulo Freire*

## **Resumo**

O presente trabalho discute as políticas públicas para a educação tendo por base as contribuições de Ozga, segundo a qual não há uma única definição de política; Stephen Ball, a partir da análise do ciclo de políticas; Licínio Lima no que concerne ao conceito de insubordinação dos atores escolares frente aos atos normativos impostos verticalmente pelo poder central; e Carlos R. Jamil Cury, no que se refere à concepção de gestão democrática da educação. A pesquisa aborda os planos municipais de educação em uma discussão permeada pelo princípio da gestão democrática do ensino, retomando a forma como foi construído o Plano Nacional de Educação (PNE) e a maneira com que vem sendo elaborado o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PEE/RS), fazendo menção ao atual Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que inclui em sua redação muitas metas já incorporadas pelo PNE de 2001. A referência a esses documentos faz-se necessária frente à discussão que versa sobre a elaboração do Plano Municipal de Educação de Esteio (PME), Município da Região Metropolitana de Porto Alegre, cujo objetivo proposto é analisar a construção do documento no que tange ao seu processo de divulgação à comunidade bem como a participação dessa na sua criação. Para tanto, instrumentalizei-me metodologicamente por meio de entrevistas gravadas com professores(as), diretores(as) e funcionários(as) de escolas municipais; formulário estruturado entregue em uma escola estadual e em uma escola privada presentes no município; análise de documentos oficiais e de notícias em jornais correspondentes ao ano de 2006, quando o PME foi construído. A análise elaborada indica a inexistência de um processo democrático e participativo na estruturação dessa política pública em Esteio, “Cidade Educadora”. Tal compreensão possibilita aproximar a elabo-



ração do PME de Esteio à forma com que foi construído o PNE, com a mínima participação da sociedade. Portanto, as questões referenciadas neste trabalho inserem-se nas discussões que já vêm sendo retratadas pelas políticas públicas, envolvendo elementos que discorrem sobre a política internacional das últimas décadas como a inserção dos países e de suas esferas (estaduais e municipais) nas políticas do mundo globalizado.

**Palavras-chave:** Plano Municipal de Educação, Plano Nacional de Educação, gestão democrática, políticas públicas.

## Résumé

Ce présent travail discute les politiques publiques pour l'éducation ayant pour base les contributions de Ozga, selon lequel, il n'y a pas une unique définition de politique; Stephen Ball, à partir de l'analyse du cycle de politique; Licínio Lima en relation au concept de subordination des acteurs scolaires devant les actes normatifs imposés verticalement par le pouvoir central et Carlos R. Jamil Cury en ce qui concerne la conception de la gestion démocratique de l'éducation. La recherche aborde les plans municipaux de l'éducation en une discussion soutenue par le principe de la gestion démocratique de l'enseignement, reprenant la forme comme a été construite le Plan National de l'Éducation (PNE) et la manière avec lequel il est entrainé d'être élaborer le Plan de l'Éducation de l'État du Rio Grande du Sud (PEE/RS), mentionnant l'actuel Plan de Développement de l'Éducation (PDE) qui inclut dans sa rédaction plusieurs points déjà incorporés par le PNE (Programme National de l'Éducation) de 2001. La référence à ces documents est nécessaire devant la discussion spécifique qui aboutit sur l'élaboration du Plan Municipal de l'Éducation de Esteio (PME) commune de la Région métropolitaine de Porto Alegre dont l'objectif qu'on se propose est analyser l'élaboration de ce document qui tend au processus de divulgation au niveau de la communauté bien comme la participation de celle-ci à sa création. Pour cela, la méthodologie utilisée a été l'interview de professeurs, de directeurs et des fonctionnaires des écoles Municipales. Des questions structurées ont été envoyées à une école régionale et une école privée présente dans la municipalité. Également des documents officiels, des articles de journaux parus en 2006 quand le PME a été conçu ont été analysés. Cette analyse indique l'inexistence de processus démocratique et participative dans la structuration de cette po-

litique publique em Esteio, «cité Educateur ». telle comprehension permet d'approximer l'elaboration du PME de Esteio et la forme comme a été conçu le PNE (Programme National de l'Education) avec um minimum de participation de la societé. Ainsi les questions refferantes á ce travail s'insèrent aux discussions em cour refletant les politiques publiques qui englobe des elements qui découlent de la politique international de la derniere decennie avec l'insertion des pays et de ses entités (regionaux et Minicipaux) dans les politiques du monde globalisé.

**Mots Clés:** Plan Municipal de l'Education, Plan National de l'Eduacation, Gestion Democratique, Politique Publique.

## **LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS**

**ACISE** – Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Esteio

**APAE** – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

**BM** – Banco Mundial

**CDL** – Câmara de Dirigentes Lojistas

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

**CF** – Constituição Federal

**CIEE** – Centro de Integração Empresa-Escola

**CME** – Conselho Municipal de Educação

**COMDICA** – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CONEDs** – Congresso Nacional de Educação

**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente

**FAE** – Faculdade Equipe

**FEE** – Fundação de Economia e Estatística

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FUNDEB** – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

**FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Economia e Estatística

**IDESE** – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

**LDBEN** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**MEC** – Ministério da Educação e Cultura

**NAEF** – Núcleo de Assessoria ao Ensino Fundamental

**NAEI** – Núcleo de Assessoria à Educação Infantil

**NPPE** – Núcleo de Planejamento, Pessoal e Estatística

**OEI** – Organização dos Estados Ibero-americanos

**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação

**PEE/RS** – Plano Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PME** – Plano Municipal de Educação

**PNE** – Plano Nacional de Educação

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PRADIME** – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

**PRASEM** – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação

**PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro

**SENAI** – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

**SESI** – Serviço Social da Indústria

**SISME** – Sindicato dos Servidores do Município de Esteio

**SMCAS** – Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social

**SMEE** – Secretaria Municipal de Educação e Esportes

**SMF** – Secretaria Municipal da Fazenda

**SMS** – Secretaria Municipal da Saúde

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**UNISINOS** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA.....	23
1.2 TRAJETÓRIA PESSOAL E VINCULAÇÃO COM O TEMA.....	26
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA TEMÁTICA PESQUISADA.....	29
1.4 O PROBLEMA E OS OBJETIVOS DO ESTUDO.....	30
<b>2 ALGUNS ASPECTOS EM TORNO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: ACCOUNTABILITY, AUTONOMIA E CIDADE EDUCADORA.....</b>	<b>31</b>
2.1 ACCOUNTABILITY E AUTONOMIA.....	36
2.2 A CONCEPÇÃO DE “CIDADE EDUCADORA”.....	41
<b>3 POLÍTICAS DA DÉCADA DE 1990 E A EDUCAÇÃO: A UNIÃO E AS INSTÂNCIAS DO ESTADO.....</b>	<b>50</b>
3.1 A DÉCADA DE 1990 E A “UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO”.....	51
3.2 UMA “REVOLUÇÃO GERENCIADA” NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	52
3.3 HÁ, DE FATO, UM REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE A UNIÃO E SUAS ESFERAS?.....	56
<b>4 AS TRÊS ESFERAS DO ESTADO E SEUS PLANOS DE EDUCAÇÃO.....</b>	<b>62</b>

4.1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE.....	62
4.2 O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL – PEE/RS.....	72
4.3 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: UM “DOCUMENTO NORTEADOR” PARA OS MUNICÍPIOS.....	80
4.4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): IMPLICAÇÕES PARA OS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO.....	83
<b>5 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: PROCESSOS DE DIVULGAÇÃO EM ESTEIO.....</b>	<b>89</b>
5.1 METODOLOGIA.....	93
5.2 O PROCESSO DE DIVULGAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ESTEIO: RETOMADA TEÓRICA DO OBJETO DE ESTUDO .....	98
5.3 UM POUCO DA HISTÓRIA DE ESTEIO.....	101
5.4 “ESTEIO CIDADE EDUCADORA” .....	103
5.5 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ESTEIO.....	107
5.6 ABORDAGEM DO PME: ANÁLISE DE NOTÍCIAS .....	109
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
6.1 PME: A IMPORTÂNCIA DA DIVULGAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	114
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>142</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O tipo de homem que cada sociedade deseja formar é aquele que serve para desenvolver ao máximo as potencialidades econômicas e culturais dessa forma social (Álvaro V. Pinto, 1982, p.77).

Este estudo aborda a temática dos Planos de Educação, dentro de uma perspectiva mais ampla, que são as políticas públicas para a educação, incorporando discussões acerca de planejamento nas políticas governamentais, estado, sociedade, democracia e cidadania.

A fundamentação teórica apóia-se nos estudos de Lima (2001), Ball (2001), Barroso (2002 e 2003), Campos (1990), Martins (2002 e 2005), Shiroma et alii (2002), Freire (1996 e 1983), Horta (1994 e 1982), Mészáros (2005), Peroni (1997, 2000 e 2003), Werle (2006), dentre tantos outros autores que compartilham da concepção de que a educação deve ser transformadora e libertadora em prol da construção de uma sociedade mais justa, igualitária, democrática e cidadã. Para tanto, tais autores alertam para a necessidade de fiscalizar as ações governamentais e exigir mudanças naquilo que julgamos prioritário.

A teoria só é justificada se fizer relação com a realidade e se, em algum momento, ela puder ser aplicada para transformar essa mesma realidade. Portanto, para uma construção teórica é necessário ter, além do conhecimento histórico daquilo que resultou em uma situação presente, uma perspectiva de futuro sustentada por essa concepção. Por isso, não se pode perder de vista o passado, sabendo ler o mundo presente criticamente e acreditando que, embora a história – como

advertiu Freire (1996) seja “condicionada” pela cultura, pela sociedade e pelo meio em que estamos inseridos, não é algo “inexorável”, que, determinada por certas condições, não possa contribuir para transformar uma ordem instaurada. Acreditar na história é, antes de tudo, compreender sua dimensão contínua, percebendo que a transformação decorre sempre de um processo dialético entre as forças que compõem os diversos interesses dentro da sociedade capitalista. E, se assim acreditamos, conforme Freire (1996), que a “História é tempo de possibilidade e não de *determinismo*” (p.19), reiteramos que o tempo histórico deve ser sempre problematizado uma vez que ele não é algo inevitável e nem estanque.

Álvaro Vieira Pinto (1982) também partilha dessa concepção ao acreditar que a consciência crítica é sempre histórica e transformadora e que educar é formar o homem “pela” e “para” a sociedade. Sociedade essa que atua sobre o desenvolvimento humano no intento de integrá-lo e conduzi-lo a aceitar os fins coletivos. Para o autor, a educação é um fato histórico em duplo sentido. Primeiramente ela representa a própria história individual e, num segundo momento, está vinculada à fase vivida pela comunidade em sua contínua evolução. Dessa forma, a educação é um fato existencial ao mesmo tempo em que consiste num fato social.

Nesse sentido, podemos salientar que a não-inclusão educacional leva, por conseguinte, a uma exclusão social mais abrangente que atinge as esferas política, econômica, social, institucional, civil, da saúde, da habitação, da alimentação, do direito à terra, do direito à liberdade de expressão e dos direitos a exercer a plena cidadania e viver com dignidade.

Se a educação consiste na base para se chegar a essa plena cidadania, cabe então perguntar por que ela não é uma prioridade?

Conforme Álvaro Vieira Pinto (1982, p.47), “a consciência ingênua, ainda que não o declare, não deseja que todos sejam instruídos”, pois a sobrevivência do sistema capitalista depende intimamente da exploração/exclusão da maioria frente à minoria que se sustenta por meio de mecanismos de manipulação e de um aparato estatal repressivo regulador na esfera da superestrutura.

Para o autor, a educação também se configura numa contradição, pois a sociedade “desejaria fazer-se no tempo futuro o mais igual possível a si mesma, porém a dinâmica da educação atua no sentido oposto, uma vez que engendra necessariamente o progresso social, isto é, a diferenciação do futuro em relação ao presente” (VIEIRA PINTO, 1982, p.30). Pois “o

homem, educado pela sociedade, modifica esta mesma sociedade como resultado da própria educação que tem recebido dela” (VIEIRA PINTO, 1982, p.40). Com isso, a educação pode ser tanto um elemento transformador, pró-inclusão, quanto um elemento conservador da ordem excludente.

Segundo Gadotti (1992), não podemos falar “sobre” educação como se estivéssemos distanciados dela. Enquanto seres humanos inacabados, fazemos parte “da” educação e por isso falamos “de” educação com envolvimento. Isso implica desmascarar o discurso da neutralidade, como se ela fosse uma condição *sine qua non* para o rigor científico. A esse respeito, Freire prefaciando a obra de Gadotti esclarece que a objetividade da ciência, o rigor científico e o respeito pela verdade da realidade não consistem em sinônimos de neutralidade, pois o investigador também faz parte da realidade que analisa.

Vivemos em tempos contraditórios. Ao mesmo tempo em que a sociedade atual assiste a descobertas científicas, fruto dos benefícios tecnológicos, continuamos a conviver com realidades tão duras como a fome que assola milhões de pessoas diariamente. Há locais onde os benefícios básicos necessários para a dignidade humana, como, por exemplo, água tratada, saneamento básico e atendimento de saúde ainda não foram atendidos, levando à morte muitas pessoas com doenças que poderiam ser facilmente curáveis, como consequência da falta de medicamentos apropriados. Essas contradições do mundo globalizado fazem-nos ver que na realidade as descobertas, que o homem historicamente conquistou, tornaram-se propriedades de quem pode pagar por elas. Dessa forma, nem tudo é globalizado e nem tudo o que a humanidade conquistou é acessível a todos.

As decisões políticas adotadas internacionalmente interferem direta/indiretamente na vida de qualquer comunidade por mais pacata e isolada que possa ser. Contudo, nem todas as vantagens científicas alcançadas com o avanço das descobertas são acessíveis. Os avanços científicos e tecnológicos trazidos com a modernidade do século XXI têm permitido a um pequeno número de pessoas transformarem seus corpos em busca da beleza e da eterna juventude. Beleza que está relacionada a um padrão de magreza doentia, que tem levado dezenas de jovens a práticas anoréxicas e à morte. Enquanto isso, do outro lado do abismo social que foi criado, milhares de pessoas morrem sem ter o que comer. Na era da tecnologia e do conhecimento, ainda não se chegou a uma “fórmula” capaz de resolver problemas de nosso

convívio diário como, por exemplo, os altos índices de analfabetismo e de mortalidade infantil. A fome tem feito milhões de vítimas em todo o mundo, em especial no Continente Africano, na América Latina e nos países árabes assolados por uma guerra travada em nome dos interesses econômicos dos Estados Unidos da América.

O que temos visto é que para o sistema capitalista inexistente o interesse em agregar a totalidade da população aos bens, às riquezas e descobertas conquistadas historicamente pela humanidade, havendo uma apropriação privada desses bens por parte daqueles que detêm poderio econômico para pagar por eles. Dessa maneira, também tem sido com a educação. O sucateamento das universidades públicas vem ocorrendo sustentado em um discurso de que falta a essas instituições qualidade para acompanhar o desenvolvimento técnico-científico da modernidade. Outro falso argumento tem dito que as universidades públicas têm servido apenas aos que têm poder aquisitivo e que por isso conseguiram estudar em ótimas escolas. Dessa forma, o governo tem feito acordos com instituições privadas, repassando verbas a essas em vez de primar pelo investimento na educação pública, gratuita e de qualidade. Na verdade, essas práticas realizadas de forma silenciosa têm escondido o verdadeiro objetivo dessas políticas, que é a terceirização.

Se a educação crítica é uma prática transformadora, é correto afirmar que ela, ao mesmo tempo, representa, para os que pretendem manter a ordem vigente, uma prática ameaçadora. Daí explica-se o descaso governamental das políticas públicas para com a educação de qualidade. A esse respeito, Álvaro Vieira Pinto (1982) diz que quando a educação é empregada de forma qualitativa, ela pode ser um elemento transformador pró-inclusão, do contrário, quando a educação desenvolve-se fundamentada apenas no progresso econômico, será um elemento que dará sustentabilidade à ordem excludente. Nesse sentido, pode-se referenciar a estruturação de políticas públicas, como é o caso dos planos de educação. Se concordamos que as tomadas de decisão não estão isentas de caráter político e ideológico, então é possível afirmar que quando a construção de documentos que visam à execução de políticas públicas é elaborada dentro de gabinetes, sem a participação da sociedade, é porque inexistente a vontade de que elas tenham caráter participativo. Isso tanto no que tange ao processo de construção quanto no que se refere à fiscalização e cobrança da sociedade no momento em que as medidas deverão ser executadas.

Levando em conta as idéias anteriormente citadas e tendo em vista os objetivos a que me proponho nesta pesquisa<sup>1</sup>, acredito que a pesquisa qualitativa aliada ao enfoque dialético da metodologia da análise de conteúdo, apoiada nas concepções de Laurence Bardin (1979) e de autores que nele se sustentam, como Triviños (1987), servirão de sustentação teórica apropriada para este estudo.

Para Triviños (1987, p.160), a análise de conteúdo serve “para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza”. Dessa forma, acredito no apoio desse referencial teórico que pode também auxiliar na pesquisa que tem por base o método dialético.

Os municípios encontram na Constituição de 1988 a possibilidade de autonomia local. Contudo, essa não pode ser considerada completa sem haver independência financeira suficiente para executar suas políticas. Os Planos Municipais de Educação, embora tenham como referência o Plano Nacional de Educação, consistem numa possibilidade de organizar a política educacional de acordo com a realidade específica de cada município, porém os municípios têm se deparado com grandes limitações orçamentárias para executar seus projetos, havendo pouco incentivo financeiro por parte da União para os entes federados mais necessitados. Dessa maneira, a autonomia difundida não se efetiva na prática. Com relação a essa questão, acredito que a metodologia da *Análise de Conteúdo*, empregada no estudo da legislação em questão, bem como dos discursos dos gestores públicos, constituirá em uma boa sustentação para esta pesquisa.

Sem a pretensão de atribuir maior importância a uma temática em detrimento da outra, ou mesmo de uma instância federada a outra, optei por uma seqüência hierárquica do texto, partindo do macro para o micro, ou seja, do global para o local, por julgar importante situarmo-nos primeiramente no contexto das políticas globalizantes que, embora não sendo consensuais, como denuncia Boaventura S. Santos (2002), têm influenciado de forma determinante no delineamento do sistema sociopolítico e econômico mundial. As realidades locais, por mais autonomia que possam ter, não estão desvinculadas de uma lógica e de um sistema global que têm determinado o andamento da política econômica mundial. Dessa maneira, pretende-se compor este trabalho conforme a estruturação que segue.

---

<sup>1</sup> Os objetivos estão descritos no subitem 1.5 deste capítulo.

Na apresentação da temática, descrevo minha trajetória pessoal e justifico o motivo pelo qual escolhi este objeto de estudo, além de salientar a relevância da pesquisa realizada em minha própria construção enquanto educadora e pesquisadora. Junto a isso, descrevo os objetivos específicos e gerais a que me proponho com este estudo.

Como não é possível falar em educação sem referenciar questões como participação social, democracia e cidadania, no campo teórico, abordo algumas questões que considero importante no contexto das políticas educacionais, como, por exemplo, *accountability*, autonomia e a concepção de Cidade Educadora.

Na seqüência, analiso a conseqüência das políticas da década de 1990 para a educação, verificando o papel da União e das instâncias federadas na conjuntura internacional desse período, tratando das políticas públicas educacionais instauradas no Brasil, referenciando o processo instaurado desde a década de 80, reflexo de uma política neoliberal dirigida pelos organismos internacionais e a conseqüente privatização e sucateamento do ensino. A partir disso, direciono a análise para meu espaço de pesquisa que consiste na esfera municipal. Antes disso, contudo, é necessário abordar o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. O recente Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) também é abordado de modo a verificar as suas implicações com relação aos planos nacional, estaduais e municipais.

No Capítulo 5º, trato do processo de divulgação do PME de Esteio, município da grande Porto Alegre, no que tange ao seu processo construtivo, salientando como foi envolvimento da sociedade. É importante destacar a importância dessa questão para a análise aqui desenvolvida, tendo em vista que o foco da pesquisa versa, justamente, acerca do processo de divulgação do Plano Municipal de Educação (PME) de Esteio às comunidades escolares pela Secretaria Municipal de Educação e Esporte (SMEE). É importante destacar ainda que, quando me refiro ao termo *comunidades escolares*, estou falando de todas as escolas presentes no Município de Esteio, sejam elas municipais, estaduais ou privadas.

A forma como foi realizada a pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos empregados, visando uma melhor compreensão quanto ao trato disponibilizado na análise documental (legislação, textos, notícias e entrevistas realizadas na comunidade), estão descritos no capítulo metodológico, que utilizo como principal referência à Análise de Conteúdo.

Objetivando fornecer maiores argumentos para o entendimento do espaço empírico, julgo necessário contextualizar historicamente o local pesquisado, salientando costumes, tradições e idéias presentes naquela sociedade. Dessa forma, abordo sinteticamente a história de Esteio fazendo menção à concepção de Cidade Educadora adotada pelo município, além de referenciar novamente o Plano Municipal de Educação a partir da análise dos jornais. Essas questões propiciam-me apresentar algumas reflexões que se tornaram possíveis no decorrer da pesquisa e permitem-me algumas conclusões, certa de que não são permanentes. Por fim, indico as referências utilizadas como base para este trabalho, bem como roteiros de entrevistas e formulário enviado às escolas.

### 1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

O presente estudo tem como tema central o Plano Municipal de Educação (PME) do Município de Esteio e possui como objetivo específico verificar o processo de divulgação desse PME junto às comunidades escolares, a partir de observações sistemáticas realizadas em duas escolas da rede municipal de ensino. Essa questão de análise sustenta-se a partir da determinação do próprio documento do PME que definiu a aplicação da lei nas escolas a partir do momento de sua oficialização. Conforme o art. 2º do PME, uma vez instituída a lei, “as Escolas do Município deverão elaborar sua Proposta Político-Pedagógica e o Regimento Escolar observando Metas e Ações do Plano Municipal de Educação, na área de sua competência”.

É importante salientar que por processo de divulgação entende-se não apenas o momento de divulgação pós-oficialização do documento, mas um processo que teve início a partir do momento em que o plano passou a ser pensado e sua elaboração passou a ser articulada. Dessa maneira, procedi a uma investigação nos jornais que possuem grande circulação no espaço municipal no período entre março e dezembro de 2006. Esses meses compreendem o espaço de tempo que abarca desde a divulgação da intenção de elaborar o plano até a sua aprovação pela Câmara Municipal. Procedi a essa análise para verificar a forma como o assunto do PME estava sendo abordado e a forma com que a comunidade estaria sendo comunicada dos processos de articulação e elaboração desse importante documento. Além dos jornais, consultei também a página da prefeitura municipal na Internet – para acompanhar as notícias referentes ao plano,

como, por exemplo, convocação para plenárias, síntese das discussões que vinham sendo realizadas etc. –, revistas produzidas na comunidade esteiense, pôsteres emitidos por órgãos oficiais e assisti a palestras e reuniões cuja temática contemplasse o assunto educação.

As motivações para esta pesquisa surgiram a partir da participação em discussões realizadas pelo grupo de pesquisa coordenado pela professora Flávia Werle acerca dos sistemas municipais de ensino, da leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e ao tomar conhecimento da formulação do PME do município de Esteio. Dentro disso, um motivo que contribuiu de forma bastante relevante para a escolha desse município é o fato de Esteio adotar como *slogan* o lema “Cidade Educadora”.

Levando em consideração que um dos princípios que rege uma Cidade Educadora é o de transformar a cidade em uma grande escola, ou seja, todos os espaços da cidade são espaços educativos onde se pode aprender, creio que este estudo poderá contribuir na verificação da medida em que essa proposta está sendo contemplada, tomando como parâmetro o seu plano de educação.

A leitura do documento do PNE e posteriormente as críticas feitas a ele motivaram-me de maneira curiosa a aprofundar meus conhecimentos acerca dessa forma de política pública nas instâncias municipais. Ao tomar conhecimento do processo de elaboração do PME de Esteio, já possuindo uma idéia prévia de qual proposta educacional o município propunha-se, passei a verificar em outros documentos como, por exemplo, na Lei Orgânica, a forma como a temática educacional estava sendo abordada.

Esta pesquisa foi desenvolvida em dois momentos complementares. Após a definição do tema fiz o reconhecimento do espaço da comunidade onde me apresentei às autoridades (Prefeita, Secretária de Educação e integrantes do poder Legislativo), comunicando-lhes acerca de meu objetivo. Sucessivamente fiz contatos com pessoas envolvidas no processo de elaboração do PME ao mesmo tempo em que iniciei a coleta documental (leis da competência municipal, jornais e revistas locais, bibliografia acerca da história do município). Participei de encontros que discutiram acerca da aprovação do PME e de plenárias cuja discussão versou sobre o tema, além de seminários cuja discussão abordou a temática da “Cidade Educadora”.



Em muitos momentos desta pesquisa, um instrumento importante de trabalho foi o diário de campo, cujas anotações feitas por meio de observações livres possibilitaram-me reunir dados importantes para compor o estudo.

As conversas com as pessoas da comunidade presentes nas plenárias de discussão do PME foram de importância significativa para uma apropriação das políticas educacionais constituídas no município. Recordo-me de que ao conversar com uma mãe presente em uma das reuniões, uma das coisas que salientou foi a questão da merenda servida nas escolas<sup>2</sup>, dizendo que seu filho era “muito bem tratado” na escola em que estudava. Por outro lado, os professores presentes sistematicamente batiam na questão salarial, reclamando dos baixos salários.

Em dezembro de 2006, o PME já havia sido concluído. Uma vez aprovado pela Câmara Municipal procedi a uma leitura minuciosa do documento, registrando a semelhança desse com o Plano Nacional de Educação, a ausência de diagnóstico e a pouca consistência do documento, se comparado, por exemplo, a planos de educação de outros municípios, como, por exemplo, o de Porto Alegre.

O próximo passo, após haver feito o reconhecimento do espaço e ter sistematizado boa parte da documentação coletada, foi proceder a visitas em duas escolas<sup>3</sup> escolhidas por mim para realizar este estudo. Dessa forma, coletei depoimentos dos(as) professores(as), integrantes das equipes diretivas, coordenadoras pedagógicas e secretários.

A escolha das escolas que serviram como lócus de investigação demandou certa reflexão. A meu ver deveriam ser escolas distantes, localizadas em regiões geográficas diferentes, pois acredito que a localização espacial é um fator que implica numa diferenciação do tipo de público que frequenta aquela ou esta instituição. Muitas vezes, a localização gera um tratamento diferenciado por parte das administrações públicas, pois sabem tratar-se de públicos com maior ou menor poder aquisitivo.

Quando visitei as escolas percebi que as realidades eram realmente distintas. Embora as duas escolas sejam municipais, grande parte dos alunos possui um padrão de vida diferenciado,

---

<sup>2</sup> O município de Esteio foi premiado pelo governo federal em 2004 e 2006 com o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar.

<sup>3</sup> Para fins de identificação nesta pesquisa, as escolas serão denominadas pelas siglas “Escola A” e “Escola B”.

tendo em vista que a “Escola A” está situada no centro da cidade, e a “Escola B” situa-se na periferia.

O critério de escolha dos professores entrevistados está relacionado a um maior/menor tempo de trabalho na rede de ensino. Procurei entrevistar professores com tempo diferenciado de magistério no sistema de ensino municipal para entender a sua visão acerca da educação do município ao longo de sua trajetória de trabalho. Além dos atores escolares entrevistados nessas duas escolas, também coletei depoimentos de duas vice-diretoras, representantes de uma escola privada e de uma escola estadual, ambas localizadas no município.

No decorrer da pesquisa, percebi a necessidade de conversar com representantes do legislativo e integrantes do Conselho Municipal de Educação. Minha pretensão era entrevistar, pelo menos, duas representantes de cada categoria. Porém, devido a dificuldades encontradas de disponibilidade por parte dessas, só foi possível entrevistar uma representante de cada área. Não realizei entrevistas com representantes dos pais e estudantes, embora, num primeiro momento, houvesse me proposto. Os resultados encontrados durante a sistematização dos depoimentos denunciaram antecipadamente a não-participação desses sujeitos durante a construção do PME.

A análise qualitativa dos dados contidos nos documentos analisados deve-se ao grau de envolvimento entre a pesquisadora e o seu objeto de estudo, privilegiando não somente aquilo que está escrito ou que é dito, mas, sobretudo, aquilo que se pode encontrar nas entrelinhas e nas falas interrompidas, pausadas por silêncio. Por meio da análise de conteúdo procedi à investigação documental, verificando como está posta no papel e como se efetiva na prática pretendida.

## 1.2 TRAJETÓRIA PESSOAL E VINCULAÇÃO COM O TEMA

Quando decidi fazer o mestrado em educação não era apenas a titulação de mestre que o curso me proporcionaria que estava em questão. Meu interesse pelo estudo na área educacional deve-se por acreditar em seu caráter transformador e libertador do homem. Aprendi a ver na educação uma via para o melhoramento das condições herdadas. E como acontece com a maioria

das pessoas, de forma processual, vamos aprendendo e também mudando nossa forma de refletir acerca das coisas ao longo da vida.

Se, no princípio, a visão de educação que me foi passada era aquela de uma “escada para subir na vida” – concepção que se aproxima muito do discurso de que a educação é a “salvação da pátria” e que pela educação se resolve tudo – seria necessário, portanto, investir no ensino, almejando a qualificação pessoal/profissional a fim de obter as competências necessárias para que fosse possível trabalhar em uma “boa empresa”, porém, ao entrar na universidade, no curso de história, mudei essa forma de pensar.

A determinação neoliberal ao reforçar uma concepção de educação voltada apenas à produção, cuja preocupação única é o retorno econômico que ela poderá vir a fornecer, desconsidera a formação de um sujeito crítico, autônomo e reflexivo; de um cidadão que possa gozar de seu direito universal de ter acesso aos saberes e às descobertas (culturais, benefícios científicos etc.) produzidos historicamente pela humanidade. A soma (no sentido negativo) desses elementos leva, inevitavelmente, a uma completa desvinculação entre educação, política, sociedade e todos os demais processos que nela estão envolvidos. Para Freire (1983), essa perspectiva consiste numa “educação bancária” que auxilia na manutenção da ordem social vigente, reforçando os valores individualistas e competitivos. É importante salientar que os princípios que regem uma educação transformadora e libertadora, cujo objetivo principal é a emancipação do sujeito, distanciam-se dos valores difundidos e reforçados pela ótica neoliberal na forma de discursos que muitas vezes passam despercebidos aos que não estão atentos, ocasionando outra consequência ao indivíduo: a incorporação da idéia de fracasso individual, sem considerar a ação do sistema econômico que age por trás de toda essa lógica.

A profissão de agricultor, herança que muitas vezes é passada de pai para filho, também foi muito comum na minha família. Os poucos anos de escolaridade são justificados pelo círculo vicioso de intenso trabalho no campo e o consequente desgaste físico somado à pouca valorização do trabalhador agrícola.

Não há dúvida de que o trabalho na agricultura consiste numa profissão digna, tanto quanto qualquer outra. Porém, é sabida a forma como o trabalhador do campo sofre, sem ter a justa valorização pelo seu trabalho. Dessa maneira, houve uma preocupação por parte de meus pais e irmãos mais velhos em incentivar o estudo das duas filhas mais jovens, mesmo que a sua

forma de incentivo ao estudo estivesse, inconscientemente, reproduzindo o discurso de educação para “ser alguém na vida”. Foi assim que adquiri interesse pelo aprender e pelo ensinar. Mas a outra forma de ver a educação, a educação como uma forma de libertação do homem e como ato de amor da qual nos falava Freire, surgiu mais tarde com o ingresso no curso de História.

A saída da pequena colônia de imigrantes italianos do município de Putinga/RS e a chegada à capital gaúcha em 1998 foram acompanhadas de sentimentos diversos. Ao mesmo tempo em que me deslumbrava com um mundo diferente daquele que até então conhecia, era sofrido o fato de ter que se distanciar das pessoas (amigos e família) e da vida a que estava acostumada. Foi trabalhando como garçom em restaurantes que consegui dinheiro para fazer o curso pré-vestibular e pagar o curso de História na FAPA, onde ingressei em 2000. A partir de então comecei minha trajetória de militância nos movimentos sociais com um maior envolvimento nas discussões políticas do meu Estado, do Brasil e do mundo.

A participação nos Fóruns Sociais Mundiais, bem como nos Fóruns Mundiais de Educação e nos encontros acadêmicos ligados à História e à educação ampliou minha compreensão acerca da ligação existente entre o processo histórico e político e as causas que se apresentavam de exclusão social, diferenças de classes e ausências de políticas públicas no Brasil.

Como moradora da casa do estudante<sup>4</sup> durante seis anos (2001-2007), pude compartilhar experiências importantes frente à diversidade de culturas e pensamentos que conviviam e convivem no espaço coletivo da residência universitária, bem como ampliar minha visão acerca da importância das políticas públicas, o que me levou ao mestrado na UNISINOS na Linha de Pesquisa I: Educação, História e Política.

Pesquisar planos educacionais pareceu-me um passo importante para melhor entender os processos de instituição de políticas públicas educacionais no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista que por meio da “força jurídico-normativa”, de que nos fala Lima (2001), a oficialidade tenta instituir verticalmente leis que devem ser executadas na escola.

---

<sup>4</sup> A Casa do Estudante Universitário Aparício Cora de Almeida – CEUACA localiza-se na Rua Riachuelo, 1355, no Centro de Porto Alegre. Essa residência possui quase oitenta anos de existência, tendo sido doada pelo casal Israel e Maria Antonia Cora de Almeida, pais de Aparício Cora de Almeida – patrono da residência estudantil – após seu assassinato em 1935, durante a interventoria do Governo Flores da Cunha no RS. Aparício era um jovem militante de esquerda e foi precursor na luta pela moradia estudantil no Estado. Após a morte de seu único filho, o casal Almeida doou o prédio da família, que era uma espécie de hotel, para servir de moradia estudantil, que permanece até hoje.

O processo de composição desta pesquisa foi de muita persistência, engajamento, disciplina, privação e, sobretudo, de aprendizado. A busca disciplinada é parte do processo de construção do conhecimento e embora esse processo dependa muito mais do indivíduo do que do coletivo, seria demasiado injusto não agradecer a todos (as) aqueles (as) que contribuíram de forma imprescindível para a concretização deste resultado. A eles (as) meu sincero agradecimento.

### 1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA TEMÁTICA PESQUISADA

A elaboração do PNE em 2001, a partir da determinação de Jomtien, levou os estados e municípios a elaborarem seus planos decenais de educação. No Estado do Rio Grande do Sul, o documento ainda está em processo de elaboração, embora alguns municípios já o tenham efetivado, a exemplo de Vicente Dutra, Novo Xingu (ASSUMPCÃO, 2006) e Esteio. Esses casos sinalizam o fato de os municípios encontrarem-se num processo muito mais ágil do que o próprio Estado, quando nos referimos à elaboração e aprovação do plano educacional.

O término da tarefa de elaborar o PME de Esteio consiste apenas no primeiro passo, dentre tantos outros que terão de ser dados para que o município ponha em prática essa demanda social enquanto política pública. Conforme Assumpção (2006), a efetivação das metas e dos objetivos expressos em qualquer documento exige esforço conjunto e o estabelecimento de prioridades para se chegar ao objetivo desejado. De acordo com Redin<sup>5</sup>, para que uma política pública se efetive é necessário haver convergência em cinco pontos: estabelecer prioridades; definir ações; garantir recursos; dar continuidade às propostas em andamento e responder às demandas sociais. Dessa maneira, uma vez constituído o plano decenal, a etapa subsequente consiste em levá-lo ao conhecimento amplo da comunidade como um todo, por meio de materiais impressos, divulgá-lo às escolas e fazer valer os objetivos e metas constantes na lei.

Para Lima (2001), o processo de divulgação e de apropriação de uma diretriz é permeado por conflitos e resistências por parte dos atores incumbidos de fazerem valer as normas estabelecidas, tendo em vista que a escola consiste tanto num *lôcus de reprodução* quanto num

---

<sup>5</sup> REDIN, Euclides. Em aula proferida no PPG Educação da UNISINOS em 2006.

lócus de *produção* de políticas, orientações e regras. Para o autor, “as organizações são sempre as pessoas em interação social, e porque os actores escolares dispõem sempre de *margens de autonomia relativa* mesmo quando a autoridade das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente reconhecida e regulamentada” (LIMA, 2001, p.33).

O que Lima quer dizer com isso é que as organizações são compostas por pessoas que interagem dialeticamente na sociedade em que vivem e que a resistência com que elas se colocam frente à normatividade serve para burlar tais normas. Nos espaços da prática, são feitas releituras dos documentos por parte dos atores envolvidos na sua execução, levando ao surgimento de novas regras que podem ser distintas daquelas ou até mesmo antagônicas, podendo vir a tornar-se mais aceitas do que as que foram fundamentadas legalmente. Esse processo é caracterizado por Lima como “infidelidade normativa” ou insubordinação.

#### 1.4 O PROBLEMA E OS OBJETIVOS DO ESTUDO

Proponho-me a verificar no espaço local a construção de políticas públicas como a construção/divulgação do PME de Esteio dentro da concepção de “Cidade Educadora” adotada pelo município, verificando se há relação entre a concepção de “Cidade Educadora” e a proposta do PME. Tendo em vista as argumentações apresentadas, com destaque para as políticas dos anos 90 e suas conseqüências na educação, a intensificação de medidas privatizantes, a desresponsabilização da União frente às suas obrigações de trabalhar conjuntamente com as instâncias subnacionais no repasse de recursos e na execução de políticas públicas, a redução de recursos para o ensino, a verticalização na tomada de decisões e o descaso às propostas e críticas apresentadas pelas organizações sociais (tanto por parte do governo federal com relação ao PNE quanto do governo estadual RS no que concerne ao PEE).

Nesse sentido, os objetivos específicos visam compreender: o processo de divulgação do PME às comunidades escolares de Esteio; como a SMEE procedeu ao processo de divulgação do PME em duas escolas da rede municipal de ensino; como ocorreu o processo de divulgação do PME junto ao Conselho Municipal de Educação; como foi a divulgação do PME junto ao Conselho de Alimentação Escolar; de que forma procedeu-se o processo de divulgação do PME junto às escolas da rede estadual e privada; de que maneira ocorre a apropriação das concepções

do PME pelos professores, no espaço das escolas; de que forma o PME poderá causar modificações aos PPPs das duas escolas pesquisadas.

## **2 ALGUNS ASPECTOS EM TORNO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: ACCOUNTABILITY, AUTONOMIA E CIDADE EDUCADORA**

[...] o todo, portanto, é mais que a soma das partes. Mas, ao mesmo tempo, é menos que a soma das partes, porque a organização de um todo impõe restrições e inibições às partes que o formam, que já não têm tal liberdade. Uma organização social impõe suas leis, tabus e proibições aos indivíduos, que não podem fazer tudo o que quiserem. Ou seja, o todo é, ao mesmo tempo, mais e menos que a soma das partes (MORIN, 1996, p.278).

A frase acima utilizada por Morin (1996) possui um significado reflexivo e filosófico, podendo ser aplicada à análise da complexidade inerente às diversas estruturas sociais. Aliás, a denominação que o autor confere a esse artigo é de “epistemologia da complexidade”, e seu intuito é justamente mostrar que não há apenas uma “complexidade” mas “complexidades” na vida em sociedade e em tudo que faz parte dela.

Para Pascal, é impossível conhecer o todo sem conhecer as partes, pois “tudo está em tudo e reciprocamente” (apud. MORIN, 1996, p.275). Contudo, é necessário ressaltar que “(...) não significa que a parte seja um reflexo puro e simples do todo. Cada parte conserva sua singularidade e sua individualidade, mas, de algum modo, contém o todo” (MORIN, 1996, p.275).

Meu objeto de pesquisa consiste em analisar a forma como a Secretaria Municipal de Educação e Esporte (SMEE) de Esteio está procedendo à divulgação do Plano Municipal de Educação (PME) nas diferentes redes de ensino escolar (estadual, municipal e privada) localizadas no município. Assim como observar a maneira com que os atores escolares,

responsáveis por aplicar no espaço escolar cotidianamente tais medidas, tomaram conhecimento do documento do PME, e como esse “diálogo” ocorreu e continua ocorrendo entre a SMEE e as escolas, no momento atual de divulgação do documento do PME já instituído como lei. Nesta análise, ainda, será levada em conta a participação dos atores escolares no processo de elaboração do PME, considerando aspectos de relevância para o entendimento do grau de participação desses, como: se houve envolvimento; se a informação acerca das discussões do PME foi repassada pela SMEE às instituições de ensino e de que forma isso ocorreu; se as demandas dos participantes foram ouvidas e discutidas nas plenárias do PME; e, por fim, como se procedeu dentro das escolas a organização para participar dos encontros.

Este estudo utilizará como base teórica a contribuição de vários autores que têm desenvolvido estudos bastante sólidos, concernentes a planejamento educacional, políticas curriculares, políticas educacionais, gestão da organização educativa em sua relação com o estado e o mercado, regulação e desregulação nas políticas educativas, responsabilização coletiva e a idéia de *accountability* ainda bastante ausente na política do Estado brasileiro. Abordarei, também, a concepção de autonomia, imprescindível para quando se trabalha com a relação entre uma estrutura oficial, neste caso, a SMEE e as instituições a ela subordinadas, ou seja, as escolas.

No que tange à questão da lei instituída e sua relação com os atores escolares responsáveis por pô-la em prática, utilizar-se-á os estudos de Lima (2001) que destacam a insubordinação desses atores aos “padrões normativos” da oficialidade, conferindo a eles um papel de destaque e poder no momento da efetivação das determinações oficiais. O autor utiliza-se da idéia de Beetham, para quem “se o poder característico dos superiores é para tomar iniciativas, o poder dos subordinados pode ser usado para modificar, atrasar ou obstruir essas iniciativas” (apud. LIMA, 2001, p.28), o que significa que “por mais poderosos que os controles político-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os actores educativos gozam sempre de uma certa margem de autonomia (...)” (LIMA, 2001, p.35).

É possível perceber que em sua análise o autor atribui importância significativa àqueles que muitas vezes estiveram ausentes do processo de elaboração das leis quando afirma que as partes possuem um poder determinante de tornar real uma norma cuja procedência advém de uma estrutura oficial hierárquica. Para tanto, relata que a “infidelidade normativa” é uma forma de



insubordinação originária dos espaços onde se localizam aqueles atores a quem cabe executar as leis.

Ball e Bowe (apud. MAINARDES, 2006), ao abordar o “ciclo de políticas”, mostram a complexidade das políticas educacionais, considerando ser imprescindível fazer uma articulação entre os processos macro e micro durante a análise de uma abordagem política. A partir da leitura dos autores, permito-me justificar a abordagem deste trabalho sempre vinculada ao contexto global numa tentativa de conferir destaque às políticas globalizantes, considerando que países “pobres”, como o Brasil, acabam aderindo às determinações dos credores internacionais num processo de “contaminação” de idéias que devem ser aplicadas em nosso sistema educacional, como condição para receber financiamentos. Essa política adotada no nível macro acaba atingindo não apenas o Estado Nação, mas as partes que o compõem, como os Estados e os municípios.

Os autores enfatizam ainda não ser possível analisar separadamente as fases de formulação e implementação de políticas, sob o risco de ignorar as disputas e os embates existentes no processo. Dessa maneira, sinalizam ser importante que o foco de análise incida sobre os discursos políticos e sobre as interpretações que os profissionais ligados à educação fazem ao exercer sua prática e ao relacionar essa prática com os textos legais. A observação minuciosa sobre os discursos possibilitaria identificar processos de resistência, acomodação, subterfúgio, conformismo, disparidade e conflitos no espaço da prática. Todos esses elementos encontram-se inseridos nos cinco contextos formadores do ciclo de políticas trabalhado pelos autores.

O *contexto de influência* é o espaço onde “as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos” (apud. MAINARDES, 2006, p.51). O *contexto da produção de textos* é composto por “disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política” (apud MAINARDES, 2006, p.52). No *contexto da prática*, que as políticas estão sujeitas a mudanças, podendo ser reinterpretadas e recriadas, sem contar que é nesse espaço que as políticas, uma vez pensadas e tornadas leis, produzirão efeitos e conseqüências, podendo desencadear mudanças no seio da política original.

Em 1994, Ball e Bowe acrescentaram mais dois contextos ao trio já formulado desde 1992: o *contexto dos resultados* e o *contexto da estratégia política*. O primeiro considera que as políticas têm efeitos, não gerando apenas resultados, e o último visa identificar o conjunto de causas (sociais e políticas) geradoras de desigualdades daquela política que está sendo investigada.

Com relação a essa teorização concernente ao “ciclo de políticas”, é importante sublinhar que ela não pode ser analisada de forma fragmentada ou linear, consistindo em cinco situações inter-relacionadas que envolvem diferentes grupos de interesses e, portanto, sempre congregarão disputas.

É possível associar o que foi trabalhado pelos autores dentro do “contexto de influência” com aquilo que João Barroso (2003) descreve por processo de *contaminação, hibridismo e mosaico*<sup>6</sup>, quando referencia os empréstimos ou as cópias de políticas que são feitas de um espaço a outro, causando uma contaminação de determinadas idéias provenientes, geralmente, de contextos completamente diferentes daqueles de origem. Essa “contaminação” pode ser positiva em alguns aspectos e negativa em outros, levando a uma reinterpretação que pode favorecer as formas de regulação política no campo educacional, tendo em vista que essas idéias, em sua maioria, são incentivadas por organismos internacionais tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) para serem adotadas em países pobres como condição para que sejam concedidos empréstimos. No caso do tema em estudo, é possível afirmar que a contaminação pode ocorrer entre planos de outras municipalidades, bem como de outras instâncias, federal e estadual, por exemplo, sendo adotados como referência documentos de realidades bastante distintas, sem haver uma reorganização das idéias para cada especificidade regional/local. Esse fato consiste em um desrespeito por parte dos poderes públicos para com as comunidades, pois qualquer planejamento em políticas públicas deve ser realizado com a colaboração e a participação da sociedade. Eis um dos princípios fundamentais da gestão democrática (CURY, 2002).

---

<sup>6</sup> Em estudo internacional sobre a educação pública, João Barroso discute os novos modos de regulação política no campo educacional por meio das categorias de *contaminação, hibridismo e mosaico*. Para um melhor entendimento acerca dessas categorias, pesquisar a obra do autor. BARROSO, João. **A escola pública: regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada**. Porto: ASA, 2003.

Por conta de toda essa complexidade presente na elaboração de uma política é que Horta (1991) chama-nos a atenção para a necessidade de determinadas considerações em uma análise de política pública educacional ou de planejamento educacional. Segundo ele, é imprescindível que se tenha sempre clareza acerca da finalidade dos planejamentos educacionais e, sobretudo, argumentar acerca do que se pretende com tal proposta e qual é o objetivo e o ganho para quem a está realizando, pois acredita que o planejamento em educação é uma forma de intervenção do estado. Dessa forma, ao analisá-lo não se deve ignorar o contexto histórico e político, bem como o estágio de desenvolvimento do sistema econômico. Para o autor, o estado tecnocrático justifica e fortalece o poder de uma determinada classe social no governo por meio da adoção de um discurso que nega a dimensão político-ideológica de sua forma de governar para poucos, ao mesmo tempo em que dissemina a idéia de ser um governo para todos, como se fosse neutro em suas práticas.

Mas, então, o que é possível fazer diante desse estado tecnocrático que se utiliza do público para fins privados? Para Lopes (2004), uma das primeiras precauções é manter sempre uma posição intelectual crítica e investigativa das políticas, independentemente do governo que as esteja executando.

A pertinência da observação de Lopes configura-se em algo importante para este trabalho, devendo ser sublinhado, especialmente pelo momento e local em que esta pesquisa realiza-se, tendo em vista a troca de partido político da atual representante do governo municipal. É importante lembrar que após duas gestões de governo com uma coligação partidária de esquerda, a prefeita de Esteio ingressou em um partido cujas propostas político-ideológicas são completamente opostas. Essa mudança de partido político causará também mudanças nos rumos educacionais da cidade educadora? Lopes (2004) salienta ainda que se deve ter sempre presente as concepções *suleadoras*<sup>7</sup> das políticas curriculares, pois, segundo ela, tem havido uma espécie de colonização das políticas educacionais conforme os ditames da política econômica, ainda que, para a autora, os problemas educacionais não se limitem apenas a questões de verbas. Ao referir-se às políticas curriculares atuais, acrescenta que elas não têm trazido novas contribuições ao ensino, permanecendo no bojo de um continuísmo.

---

<sup>7</sup> O termo está sendo utilizado com a intenção de quebrar a hegemonia da palavra norteadora.

Com relação à centralização no processo de tomada de decisões, também trabalhada neste estudo quando se enfatizaram as políticas do governo federal ao elaborar o PNE, Lopes (2004) faz uma dura crítica ao dizer que essa verticalidade não respeita as diferentes realidades a que se destinam essas diretrizes, salientando os espaços de resistência e conflito no âmbito da prática como espaços de re-significação das medidas impostas.

## 2.1 ACCOUNTABILITY E AUTONOMIA

Ao encontro do que foi exposto acima, Campos (1990), ao analisar a palavra inglesa *accountability* e ao tentar traduzi-la para o português, percebe que não pode fazê-lo, pois no Brasil ainda inexitem as condições básicas para podermos atribuir a essa expressão os mesmos sentidos que possui em países cuja democracia já atingiu avanços significativos em termos de desenvolvimento de políticas públicas e direitos sociais. A autora analisa a forma de relacionamento existente entre o estado e a sociedade, entre o governo e a população e entre a burocracia oficial e sua clientela (população) para sustentar sua tese de que no Brasil inexistem *accountability*, pois a existência ou não de *accountability* em uma sociedade é explicada pelo seu grau de desenvolvimento político e democrático. Para ela, o grau de *accountability* existente em um país é proporcional ao seu nível de democracia, não sendo o voto suficiente para “salvaguardar o interesse público” da concentração de poder nas mãos da burocracia estatal (CAMPOS, 1990, p.34). Portanto, só haverá *accountability* quando houver cidadãos vigilantes e conscientes, transcendendo a condição de tutelados por um estado, que é o que ainda ocorre no Brasil de hoje. Diz ainda a autora que a concentração de poder nas mãos de uma burocracia estatal acarreta riscos aos direitos públicos para todos os cidadãos, tendo em vista que “(...) o nível de desenvolvimento político do país” (p.40) é verificado pelo caráter (vertical/horizontal) e o grau (maior/menor) de relacionamento entre o estado e a sociedade, o governo e a população e a burocracia oficial e sua clientela (população).

Considero importante destacar que a noção de *accountability* incorporada neste trabalho possui a intenção de enfatizar a importância do acompanhamento e da vigilância dos cidadãos diante das tomadas de decisão e da execução de qualquer política pública. Possui, portanto, a

conotação de uma democracia participativa e cidadã, porque a participação é um direito. Penso que esse conceito ajuda a explicar meu ponto de vista acerca do processo de construção e divulgação do PME de Esteio, uma vez que penso só ser possível dar vida a uma proposta política quando há diálogo na construção e vigilância na ação.

A partir da conceitualização de Campos é possível afirmar que a centralização na tomada de decisões, somada à falta de participação política e indiferença frente aos fatos político-sociais que ocorrem na sociedade deixam o cidadão alienado dos processos de participação e decisão, acarretando em uma ausência de democracia, autonomia e direitos.

É importante destacar ainda outra medida que tem ocorrido com frequência nas gestões públicas, que são as transferências do público para o privado no aspecto que tange à elaboração de projetos políticos. Os prestadores de serviços passam, então, a fazer as leis dentro de gabinetes, sem haver envolvimento algum da população. Além disso, uma outra característica comum, trazida pelos ventos que visam à reestruturação do estado, é o acompanhamento dos serviços públicos por parte de empresas privadas, cujo objetivo é a contenção dos gastos no setor social e a busca da qualidade total.

No caso específico da construção de um documento norteador para a educação, com vigência para dez anos, em que a população fica à margem das decisões, ocorre a renúncia de seus direitos de cidadão em prol de um estado que decide verticalmente pelos seus. Nesse caso, o que tem sido frequente acontecer é a execução de políticas beneficiadoras a um mesmo grupo social, em geral os que possuem maior poder aquisitivo.

No que concerne à idéia destacada pela autora, é importante ter presente que no sistema econômico capitalista acaba havendo uma imposição de certos valores que pretendem ser hegemônicos. Quando falamos de ensino, qualidade do ensino público, prioridades para a educação etc., não podemos esquecer que, para muitos governos, o que acaba sendo determinante no processo de planejamento educacional são os valores do mercado. Calazans (1993), utilizando-se do pensamento de Francisco de Oliveira, aponta que não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas o inverso, o que significa que os planos educacionais são elaborados dentro de uma lógica de legitimação da ordem econômica existente. Oliveira defende, dessa forma, um “padrão planejado” em oposição àquele orientado pelas atividades econômicas. Porém, esse planejamento não pode ser visto como algo revolucionário por si só, devendo ser

sempre problematizado e contextualizado, tendo em vista que as revoluções sociais constituem-se de uma série de acontecimentos que envolvem rupturas e conflitos, não se limitando aos espaços de uma teorização sobre planejamento.

Aproprio-me da idéia posta por Kuenzer (1993), quando aponta como uma alternativa para a realização de políticas públicas de caráter democrático e transformador, que essas sejam pensadas e formuladas segundo a perspectiva de um novo projeto de sociedade. Destaca ainda que a efetivação de uma proposta política não ocorre apenas no campo do dispositivo legal, exigindo algo além, como o respeito a cada situação concreta, pois quando se pretende mudar uma condição social, é necessário, antes de tudo, alterar os métodos empregados.

Como podemos notar, a idéia de Campos (1990), Calazans (1993) e Kuenzer (1993) complementam-se e levam-nos a refletir acerca da ausência de participação da sociedade nas mais diversas instâncias da vida sociopolítica, com a subordinação dos governos nacionais à regulação do mercado. Dessa maneira, é importante perguntarmos onde fica a autonomia da população, dos governos locais e dos Estados Nacionais quando no cenário político-econômico atual?

A concepção de autonomia aqui abordada está sustentada no estudo de Martins (2002), no qual a autora faz uma análise histórica da relação existente entre autonomia/autogestão desde os fins do século XIX até o século XX, mostrando o emprego da palavra nos diversos contextos em que é utilizada. Analisa, sobretudo, a apropriação da palavra autonomia e seu uso pelo discurso das políticas públicas educacionais na atualidade.

Para Martins (2002), o conceito de autonomia foi construído historicamente de acordo com as características econômicas, culturais e políticas de cada sociedade, sendo encontrado na literatura acadêmica ligado à idéia de “participação social” ou mesmo de “ampliação da participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração do poder” (p.12). No primeiro caso, as discussões estão vinculadas à teoria política e às teorias de administração de empresas e escolas, e, no segundo, o conceito tem permeado os debates acadêmicos, de grupos sindicais e de movimentos estudantis, cujo objetivo é o aperfeiçoamento da democracia ou mesmo o rompimento com ela, na busca de governos de cunho socialista. Esclarece a autora que, com a “(re)significação dos direitos individuais” após a década de 1980 e com a “(re)instauração do individualismo negativo”, tornou-se necessário refletir sobre os novos

significados conferidos a esse conceito, uma vez que a sociedade democrática passou por transformações. Hoje, ao se analisar a questão da participação social e política dos indivíduos, torna-se imprescindível fazer uma leitura a partir da representação do poder, pois, conforme ela, nas democracias ocidentais burguesas a delegação de representação é, muitas vezes, uma “representação delegada para a defesa de interesses particulares” (p.14) – no caso das associações de classe e segmentos profissionais. Mas há também os representantes fiduciários que estão “vinculados aos interesses gerais de uma nação” (p.14). Contudo, a autora apóia-se em Bobbio para quem “há uma relação intrínseca entre a figura do representante como delegado e como fiduciário, pois historicamente as duas questões políticas – a da representação dos interesses particulares e a dos interesses gerais da nação – caminham juntas” (apud. MARTINS, 2002, p.14). Ainda, com base em Bobbio, Martins (2002) diz que, se os grupos que possuem relativa autonomia no seio da sociedade não sabem distinguir os limites entre os seus interesses particulares daqueles da nação, torna-se difícil encontrar um representante que não esteja agindo apenas por interesses particulares. Esses representantes, na sua maioria, são de partidos políticos ou grupos que fazem muitos acordos, o que leva Bobbio a afirmar que a democracia representativa é “uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia” (apud. MARTINS, 2002, p.14). Porém, o próprio autor alerta para o fato de ser inviável para a própria democracia, enquanto regime político, a participação de todos em todas as decisões.

Ao descrever o processo de desenvolvimento do exercício da autonomia na sociedade moderna, Martins (2002) afirma que a participação dos atores nos processos de decisão, sejam eles em ambientes políticos ou organizacionais, “tem sido condicionada pelo contexto histórico que molda os mecanismos de funcionamento desses processos. Nesse sentido, as diferentes características adquiridas pela democracia nos seus duzentos anos de consolidação são determinantes na sua constituição” (p.15-16). Dessa maneira, os movimentos autônomos surgiram como uma forma de fazer frente à exploração instaurada pelo sistema capitalista em fins do século XIX e primeiras décadas do século XX, contestando o modelo administrativo taylorista. Mas, segundo a autora, a principal referência histórica para a análise da trajetória do conceito de autonomia e autogestão está na Revolução Russa (1917) – embora o termo tenha sido resgatado por Lênin de um acontecimento anterior, a Comuna de Paris (1871), – ganhando força nos acontecimentos que se seguiram na Rússia sob domínio autoritário de Stalin. O termo também foi utilizado em outros contextos, durante reivindicações por maior justiça social e

menor dependência aos ditames do mercado e pelo movimento anarquista, que durante as disputas travadas durante a vigência do mundo bipolar (1945-1989) tentou ser uma alternativa ao sistema capitalista, liderado pelos Estados Unidos, e ao socialista, liderado pela União Soviética.

Na filosofia, o conceito também foi empregado. Martins destaca sua utilização por Castoriadis, para quem a autonomia só poderia ser vista como uma relação social, que pudesse ser alcançada por todos.

A palavra autonomia vem do grego, significando governar a si próprio (MARTINS, 2002). Na educação, segundo a autora, o seu sentido remonta ao mundo grego e sua forma de ensinar. Dessa maneira, ao longo dos tempos, as escolas que instigam os estudantes a buscarem respostas às próprias perguntas, que desafiam para novas descobertas, que concedem o direito de errar e acertar, são exemplos de escolas antiautoritárias que vão, “gradativamente, construindo a noção de autonomia” (p.37).

Como bem descreve a autora, o termo foi empregado em diferentes contextos, com significados próprios em cada período. Entretanto, a mim parece que a essência do significado do conceito não sofre modificações a ponto de alterar a proposta dessa concepção mesmo nos contextos mais amplos em que a palavra foi empregada historicamente, mantendo-se constante quanto às concepções de participação social, ampliação da participação política, descentralização e desconcentração do poder, participação nos processos de tomada de decisão, busca por maior justiça social e menor dependência frente ao mercado, busca de benefícios a serem alcançados por todos, luta contra o autoritarismo etc.

Creio que a grande contribuição desses teóricos consiste em, justamente, focar os permanentes embates entre os diferentes níveis responsáveis pela gestão de ensino e enfatizar, ao mesmo tempo, que nesses espaços estão envolvidos diferentes grupos de interesses e, portanto, as disputas sempre se farão presentes. Essas disputas podem ser sadias, quando possuidoras de um caráter dialético, visando debater idéias para se chegar a um acordo que seja bom para a maioria, ou podem também representar algo que fragmenta, enfraquece e mina as tentativas, levando ao desânimo e ao descaso daqueles atores que estão envolvidos no processo de gestão, quando começam a perceber um enfraquecimento dentro do grupo, com poucas reivindicações.

A sistematização do pensamento dos autores citados neste estudo tornou possível sustentar teoricamente a abordagem desenvolvida, sendo possível afirmar que a abordagem da



temática do Plano Municipal de Educação de Esteio não é apenas capaz de mostrar que existe a insubordinação aos padrões normativos apontados por Lima (2001), no interior dos espaços da prática, como também que existem as fases do “ciclo de políticas”, trabalhado por Ball e Bowe.

Afirma-se também que a idéia de Barroso (2003) de “hibridismo”, “mosaico” e “contaminação” pode ser aplicada a este plano de ensino, se levarmos em conta aspectos como a elaboração do PME do município em questão ter seguido fielmente o texto do Plano Nacional de Educação (PNE), sem esquecermos de que Esteio propôs-se a elaborá-lo segundo os princípios filosóficos de uma Cidade Educadora. Deve ser levado em conta ainda que a divulgação das reuniões referente às discussões do PME foi bastante seleta e restrita, consistindo naquilo que Campos (1990) denomina de ausência de *accountability*, por meio de uma divulgação na imprensa escrita, que focou mais a Internet, meio de informação ainda pouco acessível às camadas mais pobres da população.

## 2.2 A CONCEPÇÃO DE “CIDADE EDUCADORA”

O destaque quanto à relevância do poder local nos tempos atuais deve ser ressaltado como uma via para o fortalecimento das identidades comunitárias, em crise atualmente devido à imposição globalizante. Nesse sentido, F. Cabral Pinto, ao prefaciar a obra de Villar (2001) – cuja pesquisa versa sobre os modelos de organização das cidades de Vitória-Gasteiz, Narón e Barcelona, três cidades européias consideradas educadoras – destaca que os Estados Nacionais têm perdido sua soberania ao mesmo tempo em que têm visto a sua capacidade econômica e política diminuída. Esse fato tem impossibilitado os países de produzirem identidade e solidariedade próprias, uma vez que os efeitos da globalização são desintegradores. Para o autor, com mais autonomia local, sem haver a perda do horizonte educacional nacional, as administrações locais podem “emancipar-se das instâncias ausentes e desumanizadoras da globalização” (p.8). O mesmo autor afirma ainda ser o município o ente mais próximo dos cidadãos, capaz de fazer frente ao distanciamento existente entre a sociedade e o governo na democracia atual. Nesse sentido, cabe a esse fornecer o amparo necessário aos seus cidadãos, com possibilidades de intervir nas leis para auxiliá-los, tendo em vista que é nesse espaço que a lógica da globalização pode ter seus efeitos contrariados.

Villar (2001) afirma que é a partir do espaço local que os fatos do mundo são acessíveis aos sujeitos. Sua caracterização ocorre por meio de serviços e novidades que são mediados por profissionais do tecido associativo que compõe a sociedade. Nesse caso, a escola atua sobre os conhecimentos novos e partilha com a cidade a responsabilidade de consolidar as novas idéias, devendo transformar o conhecimento de vida em conhecimento cultural. O papel da escola também implica em possibilitar que todos entendam a linguagem de todos no sentido de que toda a população possa colaborar com as transformações da cidade<sup>8</sup>.

Devemos analisar as políticas que ocorrem no âmbito da sociedade levando em conta seu processo de mudanças e suas transformações. Dessa maneira, Villar (2001) destaca a necessidade de essas políticas conferirem respostas às exigências da complexa realidade da sociedade moderna detentora de desemprego, exclusão, pobreza, violência etc., levando-se em conta, ainda, o fato de os Estados Nacionais destinarem limitados recursos às áreas sociais, o que implica no quase abandono dos direitos mínimos para o desenvolvimento humano e social. Referindo-se a essa conjuntura, Villar afirma não ser possível fazer referência ao Estado de Bem-Estar Social sem mencionar o educativo. Frente a isso, a concepção de Cidade Educadora fornece as orientações teóricas necessárias para a compreensão de um espaço educativo a partir da *Administração Relacional*, que consiste num “elemento nuclear” frente ao discurso global econômico, uma vez que é caracterizada por dinâmicas de desenvolvimento integral, participativo e coletivo. Essa concepção deve, portanto, fazer frente aos diferentes desafios presentes na sociedade, “traduzindo-se em propostas e ações concretas que unam esforços e interesses” (VILLAR, 2001, p.14). Retomando novamente a questão da complexidade da sociedade sob o ponto de vista da Administração Relacional, a autora defende a idéia de que essa deve ocorrer de acordo com os diferentes agentes que a compõem e em sintonia com as diversas instituições nela presentes, a fim de que haja recursos para a execução das metas, pois “a educação não é só uma preocupação do sistema educativo mas sim um instrumento social e cultural imprescindível para a coesão comunitária e pessoal” (VILLAR, 2001, p.14), devendo haver comprometimento de todos os segmentos da sociedade.

---

<sup>8</sup> Para Villar (2001), não é a escola que deve usar a cidade, mas a cidade que “organiza um sistema educativo, como um elemento, dentro do qual existe a escola” (p.30).

Segundo a autora, o termo Cidade Educadora implica uma dimensão relacional que deve agregar diversos elementos que sinalizam para a construção de um espaço educativo e de caráter pedagógico que transcenda aquele restrito à educação escolar, agregando “Sistema Formativo Integrado, associativismo, desenvolvimento cultural, políticas socioculturais, participação, acesso a recursos, sociedade civil, animação sociocultural, coordenação, descentralização, organização e intervenção comunitária, trabalho em rede etc.” (VILLAR, 2001, p.14).

Dentro desse contexto, os *Concelhos* (municípios) possuem importante papel de responsabilidade, coordenação e adequação de recursos culturais de determinado espaço, conforme segue:

De facto os Concelhos constituem-se no principal agente transmissor da essência da Cidade Educadora, actuando como catalizadores de pessoas e recursos, propiciando acordos que dão lugar à participação e co-responsabilidade nas transformações das comunidades locais, definindo-se como uma Administração Relacional que deve estar em condições de liderar projectos consensualizados de desenvolvimento territorial (VILLAR, 2001, p.15).

O novo contexto exige tanto das autoridades políticas mais responsabilidade, compromisso e fé pública, quanto dos técnicos uma formação sólida para sustentar os desafios das tarefas que se apresentam. Além disso, o tecido social necessita ter clareza quanto aos seus espaços de ação e aprofundamento de suas formas de intervenção na sociedade. Essa tarefa, segundo a autora, não é fácil, pois exige a conjugação de interesses que nem sempre são consensuais. Nessa nova perspectiva, faz-se necessário valorizar, enquanto potencialidade educativa, os recursos humanos, naturais e sociais.

Ao defender a idéia de que a concepção de Administração Relacional é subjacente à filosofia da Cidade Educadora, argumenta que:

todos os cidadãos e todas as instituições locais são solidariamente responsáveis pela educação de todos, jovens e adultos, num processo estrategicamente orientado para a expansão das potencialidades econômicas, ecológicas e culturais do território e, conseqüentemente, para o aumento das condições de realização e felicidade dos seus

habitantes. Introduce-se a dialéctica do princípio segundo o qual o todo é superior à soma das partes. O que faz ampliar a dimensão da totalidade é a racionalização dos meios e a convergência intencional das sinergias locais (VILLAR, 2001, p.9).

É possível notar uma proximidade entre a idéia apontada pela autora de que “o todo é superior à soma das partes” e aquela defendida por Morin (1996), quando analisa a complexidade inerente às diversas estruturas sociais. Por meio da teoria da “epistemologia da complexidade”, Morin pretende nos mostrar que não há apenas uma “complexidade”, mas diversas “complexidades” na vida em sociedade e em tudo o que dela faz parte.

Apoiando-se em Bernet, Villar (2001) diz que a Cidade Educadora transmite e concebe “o meio como envolvente, agente e conteúdo da educação” (p.20), buscando propostas que sejam integradoras e dinâmicas, acolhendo todas as dimensões e conceitos de uma educação integral e permanente. Uma cidade que objetiva implementar a filosofia de Cidade Educadora, deve fundamentar-se na integração de elementos formativos, estabelecendo estruturas dinâmicas para o acesso a recursos educacionais e culturais, além de projetar estratégias para aproveitá-los. Villar destaca o pensamento de Bernet para quem o grau de educabilidade de uma cidade é visto a partir de indicadores que não são apenas de caráter quantitativo e qualitativo das escolas existentes, sendo necessário considerar todas as instituições formadoras daquela sociedade, bem como a forma como se inter-relacionam. Havendo harmonia entre si, haverá a idéia relacional.

Uma cidade relacional é o resultado de uma cidade que pretende aproveitar as suas possibilidades estéticas, ambientais e de convivência como âmbito natural de encontro, comunicação e criação mediante as contribuições conjuntas dos distintos agentes. Uma cidade que, por contar com suficiente coesão e equilíbrio social, permite o enriquecimento das relações dos habitantes entre si e com o seu meio (VILLAR, 2001, p.19).

A Cidade Educadora enquanto um pequeno projeto local deve agregar-se a outros projetos, convergindo assim na melhoria do global. Para tanto, faz-se necessária uma redefinição das relações entre os agentes sociais de articulação diferenciada, entre educação, cultura e

território, pois é de sua responsabilidade proporcionar que seus cidadãos conheçam seus espaços. Sendo, portanto, necessária a implementação de programas para desvendar o meio, a fim de que se possa intervir nele e melhorá-lo. Ao encontro dessa perspectiva, a escola deve passar por uma redefinição de seu papel, agregando-se a componentes sociais como o mundo do trabalho, das artes, das ciências e do lazer<sup>9</sup>.

Utilizando-se novamente das idéias de Tonucci, Villar afirma que, para esse autor, uma cidade é sã quando ela possibilita que suas crianças saiam sozinhas à rua, com autonomia e sem medo. A cidade não deve ser apenas um local de passagem entre a escola e a casa, ela precisa ser conquistada e usufruída pelas crianças. Dessa maneira, a rua deve ser vista como uma extensão da casa das pessoas. “Se na cidade não vemos crianças, significa que a cidade está doente” (Tonucci apud Villar, 2001, p.26). Portanto, a cidade deve ser um lugar adaptado para a infância, tendo em vista que a “experiência urbana constitui um factor educativo e formativo de grande importância nesta etapa” (VILLAR, 2001, p.26). Nesse sentido, o êxito dessas propostas exige transformações, como a reconquista dos espaços públicos, a ampliação da segurança, a reorganização do papel da escola, a ampliação de recursos, uma boa administração pública e a incorporação da visão das crianças e dos adolescentes acerca da cidade. É necessário um projeto amplo, integrador, consensual, fruto do diálogo, da escuta e da negociação entre todos os cidadãos e agentes educativos do território. Por parte das administrações públicas, cabe o dever de impulsionar, em suas cidades políticas de sustentabilidade, primando pela qualidade de vida.

Deve-se entender o papel das cidades como capazes de modificar a estrutura geográfica e econômica de países e continentes, pois, embora locais, as cidades também possuem dimensão global, não se limitando apenas aos espaços de seu domínio territorial. Dessa maneira, sua

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, Villar aponta, como uma via de relação entre a escola e o território, o exemplo espanhol dos Conselhos Escolares Municipais das cidades de Vitória-Gasteiz, Narón e Barcelona. Essa relação é, segundo a autora, indispensável ao Sistema Formativo Integrado. “Portanto, a lógica do projecto requer que o território promova uma serie de ocasiões educativas articuladas com os recursos disponíveis, e que a escola clarifique o seu papel sobre a transformação desta experiência de vida em experiência de cultura” (VILLAR, 2001, p.33). Ao deter-se sobre as três diferentes realidades descritas acima a autora conclui que cada município, a sua maneira, adota estratégias próprias de intervenção municipal na área dos serviços sociais, não sendo possível detectar entre eles um modelo único de intervenção: “não existe um único modelo organizativo, e de intervenção óptimo para qualquer realidade [...] sua validade depende da adequação à evolução e maturidade social, política, cultural e econômica de cada comunidade [...]” (VILLAR, 2001, p.210). Enquanto características semelhantes entre as três realidades estudadas, destaca a questão democrática e o caráter técnico-político juntamente com a consolidação dos programas comunitários, havendo diferenças significativas no que concerne à organização.

influência pode manifestar-se de amplas formas, tanto nas relações de cooperação com outras cidades quanto na imposição de regras e valores.

Acredito ser importante ressaltar que percebo nessa concepção muitas possibilidades, contudo, vejo nela também limites.

Conforme Mészáros (2005), ao tratar sobre a questão da educação na sociedade contemporânea, são necessárias, antes de tudo, mudanças “essenciais” na estrutura do sistema capitalista, porque o capitalismo é irreformável. Sendo assim, fica difícil pensarmos em mudanças no andamento da organização social das cidades sem haver também uma mudança sistêmica, em que o mais importante de tudo é o lucro. Nesse sentido, penso que a filosofia da Cidade Educadora poderia explorar melhor essa questão.

Por outro lado, embora possua uma carga enorme de utopia, a concepção vislumbra questões importantes que, a meu ver, também não são de todo impossíveis de serem realizadas. O *Sistema Formativo Integrado*<sup>10</sup>, por exemplo, consiste, segundo Villar, numa via para a concretização dessas propostas. Para tanto, é necessário que a escola e o município tenham projetos em comum, com organização de estratégias globais conjuntas, pelo uso racional dos recursos. Nesse caso, creio que o plano municipal de educação deve levar em conta os princípios incorporados pelo Sistema Formativo Integrado, pois essa concepção possibilita uma integração entre as diferentes instituições presentes na sociedade, não recaindo apenas à instituição escolar a tarefa de construir elementos educativos.

A esse respeito, é importante ressaltar que Esteio pouco se valeu da prática filosófica de Cidade Educadora adotada, no momento da construção e divulgação do seu PME. Para mim, esse fato consiste num retrocesso tanto no que concerne à importância da adoção dessa concepção pela administração pública quanto no que concerne ao aspecto da gestão democrática que defende a idéia de participação conjunta nas tomadas de decisão. Além disso, é importante destacar que ao serem entrevistados, os professores relataram desconhecer a idéia adotada pelo município que caracteriza Esteio enquanto uma Cidade Educadora, elemento que nos faz indagar acerca da

---

<sup>10</sup> O Sistema Formativo Integrado é formado pelas instituições educativas, pelo sistema produtivo, pela família, pelo associativismo e pela administração local. Essas instâncias não seguem um processo linear, mas circular e oscilatório. Cabe à administração local a garantia de que o sistema formativo em seu território não seja apenas escolar.

adoção dessa proposta pelo município, tendo sido apenas instalada sem haver um diálogo explicativo acerca de seus objetivos e de suas propostas.

Tendo em vista o exposto até aqui, julgo importante refletir acerca do papel, bem como da importância das cidades em tempos de hegemonia do pensamento neoliberal. Frente a isso, é possível afirmar que, se por um lado, a última década do século XX marcou o avanço do modelo neoliberal em sua tentativa de controle de todas as instâncias da esfera pública, por outro, é desse período, também, o surgimento de diversas formas de resistência da sociedade com propostas alternativas àquelas do modelo econômico capitalista. Um exemplo claro dessa resistência e busca por novas alternativas foi a realização do I Congresso Internacional das Cidades Educadoras, sediado em Barcelona nos anos de 1990.

O Congresso das Cidades Educadoras configurou-se numa tentativa de um grupo de cidades em fazer dos espaços pertencentes aos seus domínios mais igualitários, humanos, culturais, educativos e, por sua vez, mais felizes. Nesse evento, participaram muitos representantes de países, cujo acordo mútuo firmado era ‘trabajar conjuntamente en proyectos y actividades para mejorar la calidad de vida de los habitantes, a partir de su implicación activa en el uso y la evolución de la propia ciudad y de acuerdo con la carta aprobada de Ciudades Educadoras<sup>11</sup>’.

Em 1994, consolidou-se a Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE) durante a realização do III Congresso ocorrido em Bolonha. Nesse encontro, o documento de Barcelona foi revisto e aprovado, havendo destaque para aspectos considerados necessários para se caracterizar uma cidade como educadora, como, por exemplo, possuir um regime político democrático, além de haver, por parte dos administradores municipais, uma priorização de políticas públicas para a sociedade, não apenas no setor educacional, mas nas mais diversas pastas da administração pública.

Consta na introdução da carta de Barcelona<sup>12</sup> que as cidades que se querem educadoras deverão conceder “prioridade absoluta ao investimento cultural e à formação permanente de sua

---

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec\\_congresses.html](http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_congresses.html)>. Acesso em: 28 mar. 2007.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.janelanaweb.com/digitais/loupa.html>>. Acesso em: 28 mar. 2007.

população”, bem como possuir enquanto “um objetivo e uma responsabilidade a educação, promoção e desenvolvimento de todos os seus habitantes”. Ao enfatizar a forma como deve proceder essa cidade, a carta diz que será necessário “oferecer generosamente todo o seu potencial” para ser compreendida por todos os seus habitantes, mas, para isso, deverá ensiná-los a “compreendê-la”. Como primeiro princípio, a carta de Barcelona estipula que todos os habitantes da cidade devem ter o direito de gozar com liberdade e igualdade das mesmas oportunidades de formação, lazer, desenvolvimento pessoal e educação oferecidas, independentemente da sua condição econômica, raça, sexo e idade. No décimo oitavo princípio, consta que a cidade “auxiliará na correção de desigualdades na promoção cultural que atendam exclusivamente a critérios mercantis”, e, no décimo nono, que “todos os habitantes têm o direito de refletir e participar na elaboração de programas educativos”.

São claros os objetivos e as metas elencados na carta de Barcelona – aprovada em 1994 no Congresso de Bolonha – no que concerne ao papel a ser cumprido por uma cidade que queira possuir o qualificativo de “educadora”.

Contudo, embora muitas cidades intitulem-se enquanto “Cidade Educadora”, pode-se notar que há aquelas em que seus governantes não têm se esforçado para cumprir minimamente os princípios que as regem, como, por exemplo, no que consta ao “investimento cultural e à formação permanente de sua população”. Pior ainda quando analisamos a meta que prevê “promoção e desenvolvimento de todos os seus habitantes”.

Zitkoski (2005), apoiado em Habermas e Boaventura de Souza Santos, aponta que atualmente 80% da população mundial vive no meio urbano em situações cada vez mais complexas, formando um quadro social cada vez mais “caótico, desolador e desumano” (p.180). Grande parte dessas pessoas está submetida à intensa violência, abandono, exclusão social, enclausuramento domiciliar, medo e perda de vínculos comunitários, fato que exige o desenvolvimento de políticas públicas competentes para modificar o quadro social que se apresenta, sem, contudo, deixar de buscar compreender as razões que têm levado à destruição dos vínculos comunitários tão necessários à existência humana. Em seu artigo, o autor faz referência à *teoria da ação comunicativa* de Habermas, que trata das crises da sociedade contemporânea, em que aponta a existência de três categorias-chave para a análise: *a racionalização social, o déficit de comunicação e a colonização do mundo vivido*. Para Habermas, essas categorias



referem-se às políticas que geram processos socioculturais alienantes, impõem o controle da mídia ao sistema econômico vigente e atrofiam o potencial dialógico-comunicativo, impedindo práticas solidárias e humanizadoras. Diante do cenário descrito, as políticas neoliberais são, segundo Boaventura Souza Santos (apud. ZITKOSKI, 2005), um engodo que manipula a opinião pública, projetando políticas públicas sem a participação da sociedade. Essas políticas são pensadas por “técnicos, especialistas em cada setor particular, contratados por agentes políticos que detêm o poder legitimamente conferido pela democracia representativa (...)” (ZITKOSKI, 2005, p.181). A população, como foi dito antes, é deixada de lado dos processos decisórios conforme bem aponta Zitkoski (2005, p.181),

Nessa ótica, não há necessidade alguma de debater com a população ou a sociedade civil, sobre propostas, projetos e encaminhamentos práticos que irão estruturar, definir as prioridades e regulamentar ações a serem efetivadas em determinado setor, local ou espaço de vida social. A *razão tecnocrática* é que decide, a partir de grupos de especialistas, os projetos que são elaborados em ‘gabinetes’ e devem ser executados pelos órgãos competentes, pretensamente neutros socialmente e chancelados pelo estatuto técnico-científico (grifos do autor).

No mesmo sentido, F. Cabral Pinto ao referenciar o caráter democrático da participação salienta ainda que:

[...] democracia é mais do que escolher anonimamente as hierarquias; se, em vez disso, a democracia implica antes uma interação comunicativa entre eleitos e eleitores, então é no nível da comunidade local que ela poderá encontrar as condições para uma plena viabilização (apud VILLAR, 2001, p.9).

Se for no nível local que a democracia poderá se tornar efetiva devido a uma maior possibilidade de organização entre os diversos segmentos e instituições que compõem determinado meio social, também será pela construção de políticas públicas participativas que

essa democracia configurar-se-á. Portanto, é mister mais uma vez destacar que os elementos que constituem uma cidade verdadeiramente educadora não estão dissociados daqueles que elaboram e executam as políticas públicas com participação e envolvimento da sociedade, a partir de medidas provocativas de divulgação que estimulem a atuação dos seus agentes.

### **3 POLÍTICAS DA DÉCADA DE 1990 E A EDUCAÇÃO: A UNIÃO E AS INSTÂNCIAS DO ESTADO**

Estamos perante uma situação em que a economia e a eficiência são justificáveis, *como se fossem valores*, e outros valores são postos de lado por serem considerados ideológicos (Ozga, 2000, p.28).

Fomos cumprimentados pelo presidente do Banco Mundial pelo fato de o Brasil ser um dos países de melhor desempenho na execução de projetos (SOUZA, 2005, p.62).

Este capítulo fará uma abordagem das políticas públicas educacionais dos anos 90 no Brasil, partindo da concepção de “redefinição do papel do Estado”, exemplificada por Peroni (1997, 2000 e 2003), para quem essa “redefinição” deve ser explicada a partir de um olhar mais amplo que não deixe de considerar a crise do sistema capitalista e as suas estratégias de sobrevivência que trouxeram para o cenário global o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva<sup>13</sup>. Tais práticas regulatórias trouxeram conseqüências graves a todos os setores da sociedade; a educação não ficou isenta delas.

---

<sup>13</sup> Ver obras da autora: **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003; Os interlocutores do Governo Federal na formulação das políticas educacionais do Brasil nos anos 90 (p.59-79). In: **Revista Registros de Educação**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2000. (org.) Antônio Carlos do Nascimento Osório. (Vários autores); Redefinição do papel do estado e a política educacional no Brasil dos anos 90 (p.291-301). In: **Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

A autora destaca a existência de dois projetos diferenciados na fase de transição da década de 80 para a de 90. Se nos anos 80 o eixo principal das políticas era a “democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática centrada na formação do cidadão” (PERONI, 2000, p.59); na década seguinte, a ênfase exigia os seguintes aspectos: produtividade, eficiência, eficácia, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades, terceirização de serviços e maior proximidade entre os interlocutores governamentais dos países em desenvolvimento e as políticas dos organismos internacionais. Segundo a autora, essa mudança está vinculada ao movimento mais amplo dessa fase do capitalismo que consiste na hegemonia neoliberal por meio de uma globalização excludente. Merecem destaque dois eventos diretamente vinculados à temática educacional realizados nesse período: a Conferência Mundial de Educação para Todos e a Conferência de Nova Delhi.

### 3.1 A DÉCADA DE 1990 E A “UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO”

Nos anos 90, ocorreu em Jomtien, na Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos, cujo patrocínio direto foi do PNUD, da UNESCO, da UNICEF e do Banco Mundial, além de contar com a orientação da CEPAL, organismo que teve bastante influência na política educacional do Brasil nos anos 90. O objetivo era promover a universalização do acesso à educação, equidade e ampliar o acesso à Educação Básica. É importante ressaltar que a concepção de Educação Básica defendida em Jomtien possuía uma conotação ampla que agregava crianças, jovens e adultos, não se limitando apenas ao Ensino Fundamental, como ocorreu posteriormente com a adoção do FUNDEF. Em 1993 a Conferência de Nova Delhi deu continuidade às discussões iniciadas em 1990, congregando ao debate países como o Brasil, México, a China, Índia, o Paquistão, o Bangladesh, Egito, a Nigéria, Indonésia, por serem os mais populosos do mundo.

Segundo Fonseca (1998), essas conferências balizaram as propostas educacionais que foram adotadas mundialmente a partir daquela data. Um exemplo claro foi a incorporação imediata de tais orientações no Plano Nacional de Educação e a ênfase atribuída ao nível primário de ensino.

### 3.2 UMA “REVOLUÇÃO GERENCIADA” NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

As decisões políticas adotadas a partir da década de 1990 levaram o país a uma guinada neoliberal. De 1990 a 1992, com o governo Collor, sucedido por seu vice Itamar Franco até 1995, consolidaram-se propostas liberalizantes que foram levadas adiante nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 até 2003). A educação enquanto área importante da composição social não ficou imune a essas medidas. Paulo Renato Souza, Ministro da Educação nesses dois mandatos do FHC, foi o responsável por decidir os rumos da educação nacional, moldando-a às diretrizes dessa nova orientação econômica neoliberal. Dessa maneira, o eixo da política educacional passou a ser dado a partir das avaliações institucionais, dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Para Souza (2005), foi na Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o FUNDEF, que se criaram as condições para realizar uma “verdadeira revolução na Educação Básica brasileira a partir da universalização do acesso” e que se “proporcionaram as condições para uma melhor remuneração dos professores (...)” (p.49). Argumenta que em apenas três anos (de 1998 a 2001) o FUNDEF ampliou, em termos nominais, em 70% o salário dos professores da Região Nordeste e em 30% o salário nacional da categoria. Salienta ainda que as medidas adotadas na gestão FHC descentralizaram os recursos dos Estados, municípios e das escolas, interrompendo “diversos canais clientelistas” (p.64), fato que representou um avanço significativo na educação brasileira.

No que concerne à questão da “descentralização” apontada pelo Ministro, é importante sublinhar o outro lado dessa “revolução”, que ao seu entender parece ter solucionado todos os problemas do sistema educacional brasileiro. Merece destaque, pela importância e amplitude que tomou ao longo da década de 90, o processo de municipalização da educação, que, embora não seja um fenômeno peculiar das últimas décadas, vem tomando proporções cada vez maiores.

Para Martins (2005), esse crescimento deve-se, sobretudo, às reconfigurações do papel do Estado a partir dos anos 80 e 90, que o tornou menos provedor, isentando-o das responsabilidades sociais e das políticas públicas que até então eram de sua competência. Na origem de tudo isso, está a intensificação dos parâmetros neoliberais e das diretrizes políticas recomendadas pelos

organismos internacionais ligados pelo capital internacional aos países dependentes. Segundo a autora, a conjuntura política brasileira a partir de 1995, com a chegada à Presidência da República de Fernando Henrique Cardoso, forneceu a credibilidade necessária para que esse governo viesse a dar continuidade às reformas setoriais que já estavam em curso, levando o Estado a um sucateamento nos setores públicos, a uma descentralização de poder, bem como a uma desconcentração de atuação e gestão, com a ampliação da dependência do capital internacional.

As medidas descritas pela autora trouxeram conseqüências duras para a educação, como, por exemplo, a redefinição do financiamento de recursos para o ensino com o FUNDEF e levaram às escolas os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs, implementando sistemas de avaliação sem respeitar as diferenças locais da diversidade brasileira.

Martins (2005) e Peroni (2000) denunciam que o governo propõe a municipalização das políticas justamente em um momento em que os municípios estão passando por dificuldades em saldar suas dívidas com a União, ficando impossibilitados de investirem nas políticas sociais. Martins (2005) reitera esse fato ao questionar se a municipalização teria gerado maior democratização às escolas e tornado mais equânime a cobertura dos serviços educacionais, abordando a temática da municipalização do ensino no Estado de São Paulo.

Em outro estudo, Martins (2002) alerta ainda para a existência de um paradoxo, causado pela globalização, em relação ao estado mínimo, e para o despertar de um novo liberalismo. Já que, segundo a autora, de um lado, o estado é mínimo porque possui limitações impostas pelo sistema global, e, por outro, esse estado possui respaldo para implementar os processos determinados por essa mesma globalização que o controla para que seja mínimo. Nesse sentido, a análise da autora leva-nos a entender a pouca margem de autonomia dos estados nacionais, para que possam “solucionar problemas internos à sua dinâmica” (p.62). Esse fato, para Martins (2002), põe em jogo a existência da própria democracia, pois o que tem sido levado em conta não são as medidas consideradas importantes para as sociedades desses Estados-nações, mas sim o que é mais importante para a ordem econômica global, pois há sempre uma interferência por parte das políticas globalizantes, ditadas pela ordem econômica capitalista.

Essa concepção centralista e ausente de responsabilidades configura-se no oposto daquilo que Gadotti (1992) conceitua por educação: “a educação é antes de mais nada, ação, práxis,

decisão. Assim, falar ‘sobre’ a educação sem esse pressuposto é trair a própria natureza da educação” (p.26).

Saviani (1998) questiona a respeito do significado da expressão “política social”, levando-nos a refletir profundamente acerca da seguinte afirmação: “se a política é a ‘arte de administrar o bem comum’, toda política não é necessariamente social?” (p.01). Para o autor, na sociedade capitalista, ocorre a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente, submetendo a produção social da riqueza aos interesses da classe detentora dos meios de produção. O estado capitalista, enquanto entidade reguladora e garantidora do sistema econômico em questão, à medida que favorece os interesses privados em detrimento da coletividade, confere às políticas um caráter anti-social, aguçando a disparidade existente entre as camadas sociais. Numa tentativa de diminuir esses conflitos no seio da sociedade, o estado promove as chamadas políticas sociais, que conferem uma visão de que todos possuem direitos iguais, sem haver distinção de raça, cor, religião ou classe social.

Para Ozga (2000), não há uma “única e irrefutável definição” de política, pois sua conceituação distingue-se de um pesquisador para outro. Entretanto, política não é algo que se possa resumir às ações de um governo, consistindo em “algo mais abrangente, como um processo mais do que um produto, envolvendo negociação, contestação ou mesmo luta entre diferentes grupos não envolvidos diretamente na elaboração oficial da legislação” (p.20). De acordo com a autora, política é um processo, e o pesquisador tem o compromisso de, com sua investigação, contribuir para a não “simplificação da investigação por quem elabora as leis (...)” (p.21).

Partilho da visão desses autores, acreditando que a política faz parte de todas as instâncias de nossa vida e que todas as nossas posições diante de alguma situação estão ligadas a uma concepção ideológica que não é isenta de neutralidade. Costumo dizer aos meus educandos que eles podem até não gostar de política partidária, mas não podem se isentar de saber o que está acontecendo no mundo em que vivem, pois, conforme Brecht<sup>14</sup>, é por meio da ignorância política das pessoas que se cria todo o tipo de político corrupto e vigarista.

Se a política está em todas as instâncias de nossa vida; na educação, essa dimensão aprofunda-se, tendo em vista que a educação é um mecanismo apropriado pelas classes

---

<sup>14</sup> BRECHT, Bertolt. **O analfabeto político**. Disponível em: <<http://www.consciencia.net/2004/mes/01/brecht-analfabeto.html>>. Acesso em: 09 abr. 2007.

dominantes para manter uma determinada ordem por meio de uma “educação bancária”. Como sugerem Freire (1996) e Gadotti (1992), o ato educativo é um ato político. Portanto, contribuir para uma proposta democrática de educação significa cobrar mudanças, desafiando as tendências despolitizadoras nas políticas adotadas, de forma a auxiliar no restabelecimento de “algum sentido de solidariedade” (OZGA, 2000, p.29). Ozga (2000) acrescenta ainda que a investigação acerca de políticas educacionais não precisa focar apenas aquelas de nível governamental, mas também pode abranger as realidades locais. Adverte também para a orientação que atualmente a educação tem tido atualmente, sendo vista como um meio para produzir uma capacidade inteligente de trabalho, melhorar a produtividade econômica e treinar mão-de-obra para que se encaixem às oportunidades existentes no mercado de trabalho.

Esse tipo de discurso tão comum e disseminado pela ideologia neoliberal, que coloca o ensino como algo neutro, desvinculado de questões políticas ideológicas, pretende unicamente manter a ordem econômica de desigualdade dentro do sistema capitalista. Ele renega o caráter permanente e transformador da educação. Permanente, porque como definem Freire (1996) e Gadotti (1992), os seres humanos enquanto seres históricos inacabados e com plena consciência de seu inacabamento aprendem a vida toda. E não aprendem somente para satisfazer as exigências do mercado de trabalho, aprendem para se tornarem homens livres, com autonomia, e para poderem exercer o seu direito de cidadania. Portanto, a educação não é neutra. Ela sempre possui um caráter político-ideológico, um objetivo a ser alcançado. Conforme Gadotti (1992), “nossa sociedade tende a formar homens para a atividade do trabalho industrial em vez de prepará-los para a vida. Será que é isso que deve ser feito?” (p.24).

Para Edivaldo Boaventura (1997), o direito educacional brasileiro ainda é emergente, pois o reivindicamos minimamente<sup>15</sup>. Ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, onde a educação é defendida judicialmente, em nosso país, há poucas decisões do judiciário acerca da educação. Para ele, as normas da educação consistem em normas públicas e, portanto, pertencem ao Estado, cabendo a esse, juntamente com o poder judiciário, zelar pela educação. Para o autor, o grande problema é conseguir “ultrapassar a declaração constitucional, enfática e muitas das

---

<sup>15</sup> O autor defendeu essas idéias ao realizar uma palestra na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS no dia 13/11/06. Para um maior entendimento dessa análise, ver a obra do autor: **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

vezes bombásticas, do direito à educação para o enfrentamento, efetivo e jurídico, do direito *da* educação” (BOAVENTURA, 1997, p.21, grifos meus).

O pensamento de Campos (1990), quando destaca a ausência de direitos e de posturas mais exigentes da sociedade brasileira, parece somar-se ao de Boaventura (1997) ao referir-se à ausência de *accountability*.

A postura, muitas vezes indiferente e pouco participativa na vida sociopolítica do país, leva a um círculo que abarca desde a alienação até a dependência frente a uma determinação hierárquica, pois as pessoas desconhecem os acontecimentos políticos de sua sociedade e também os direitos que cada cidadão possui. Dessa forma, ficam relegados a uma condição de tutelados.

De acordo com Perez (PEREZ apud Martins 2005, p.18-19), ao se fazer pesquisa sobre políticas educacionais, é imprescindível que se estabeleça uma relação entre o contexto macroeconômico global, o espaço social onde a proposta está sendo posta em ação, bem como toda a estrutura organizacional envolvida (recursos, características sociais, culturais e econômicas, atores envolvidos etc.), tendo em vista que todos esses elementos influenciarão no processo de construção e no resultado final da proposta.

Destarte, é oportuno trazer para esta discussão as questões antes apontadas, se levarmos em consideração ser este o cenário de influência das políticas públicas locais, como, por exemplo, os planos municipais de educação.

### 3.3 HÁ, DE FATO, UM REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE A UNIÃO E SUAS ESFERAS?

Quando a União produz um documento para servir de diretriz aos municípios na elaboração de seus planos de ensino, a exemplo do *Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação*, ou, mesmo, quando cria um programa de apoio aos Dirigentes Municipais de Ensino, como o Pradime (Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação), devemos nos perguntar se não se tratam de medidas centralizadoras que podam a autonomia dos entes federados.



O atual Pradime, antigo PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, propõe-se a subsidiar os (as) secretários (as) municipais de educação em suas políticas locais. Segundo o MEC, o programa que tem o apoio de organismos internacionais, como UNICEF, PNUD, UNESCO, OEI e BIRD, objetiva proporcionar aos dirigentes municipais um “espaço contínuo de formação, troca de experiências e apoio técnico que promovam a qualidade da educação básica nos sistemas públicos de ensino”<sup>16</sup>. Além disso, o MEC justifica o Pradime como uma forma “para a superação das desigualdades em nosso País”, além de “fortalecer a atuação dos dirigentes municipais de educação frente à gestão pública”<sup>17</sup>.

Com formação presencial e à distância, o programa possui nove unidades temáticas<sup>18</sup> e três eixos transversais<sup>19</sup> que estão alinhados “com o compromisso de promover os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, bem como com as metas estabelecidas no Marco de Ação de Dacar (2000) e no PNE”<sup>20</sup>.

No meu entender, quando se tem a educação como um “canal propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional”, quer-se fazer do ensino a válvula de salvação da

---

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://pradime.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=62](http://pradime.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=62)>. Acesso em: 28 ago. 2007.

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://pradime.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=62](http://pradime.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=62)>. Acesso em: 28 ago. 2007.

<sup>18</sup> As nove temáticas são as seguintes: a educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social; a organização da educação nacional no contexto do fortalecimento da educação básica: o papel do município; a avaliação das políticas educacionais; as políticas educacionais para um Brasil de todos; o financiamento e a gestão orçamentária da educação; a gestão dos recursos materiais; a gestão democrática da educação; a gestão pedagógica da educação escolar; a valorização dos trabalhadores em educação – docentes e não-docentes.

<sup>19</sup> Os três eixos transversais que fundamentam a estruturação e o desenvolvimento do Pradime são: a educação como canal propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional; a qualidade social da educação como marco diferencial da ação pedagógica do Estado; a gestão democrática como caminho condutor de novas práticas do poder público.

<sup>20</sup> Essas informações foram obtidas pela consulta dos seguintes sites na Internet: <[http://pradime.mec.gov.br/documentos/documentosnovos/Oficinas\\_volume\\_1.pdf](http://pradime.mec.gov.br/documentos/documentosnovos/Oficinas_volume_1.pdf)>; <[http://pradime.mec.gov.br/documentos/documentosnovos/Oficinas\\_volume\\_2.pdf](http://pradime.mec.gov.br/documentos/documentosnovos/Oficinas_volume_2.pdf)>; <[http://pradime.mec.gov.br/documentos/documentosnovos/Oficinas\\_volume\\_3.pdf](http://pradime.mec.gov.br/documentos/documentosnovos/Oficinas_volume_3.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2007.

nação, sem fazer referência a todo conjunto de acontecimentos, que envolvem a complexidade da sociedade, e às causas dos problemas do país. Além disso, os cadernos de oficina fornecidos pelo MEC aos dirigentes municipais têm o formato de uma cartilha, com indicação de questões a serem trabalhadas, atividades a serem desenvolvidas e, até, a duração de cada uma delas. Não é possível visualizar nesse programa uma intencionalidade colaborativa para as instâncias municipais. Parece tratar-se mais de uma política de alinhamento do MEC com organismos internacionais, que são aqueles que apóiam esse programa.

Com relação à questão colaborativa, Werle (2006), juntamente com outros autores, faz uma reflexão importante acerca dos sistemas municipais e do regime de colaboração, enfatizando como essas relações devem ocorrer para não figurarem apenas como algo simbólico, posto no papel sem haver ações práticas efetivas. Para a autora, a colaboração implica num processo em que o envolvimento de todos manifesta-se constantemente, sendo permeada por relações democráticas com a manutenção da autonomia entre cada instância envolvida, sem haver a sobreposição de um nível a outro, respeitando-se a heterogeneidade. Além disso, é necessário que a colaboração não se restrinja apenas a documentos formais, mas envolva “redes, sistemas, entre Executivo e Legislativo municipal, entre órgãos normativos dos sistemas de ensino e todos os envolvidos com a educação” (WERLE, 2006, p.7). A Constituição Federal de 1988 ao admitir a autonomia e a descentralização administrativa aos entes federados confere-lhes também a garantia de cooperação, divisão de responsabilidades e “supremacia do interesse público sobre o interesse particular” (WERLE, 2006, p.23). Entretanto, chega à conclusão de que embora a CF/88 seja clara quanto a essa questão, nem sempre o regime de colaboração é autônomo e cooperativo entre as instâncias, havendo, muitas vezes, a imposição de um lado sobre o outro.

Barreto (2004), ao descrever a inserção dos governos locais nas relações internacionais, traz uma importante contribuição para o entendimento da dinâmica de envolvimento dos municípios com as políticas globalizantes, no próprio país em que se inserem. Enfatiza também que a CF/88 levou “uma nova agenda para o municipalismo brasileiro” (p.14). Porém, seus direitos efetivos não foram reconhecidos plenamente, embora a autonomia dos entes federados já tenha sido evidenciada “nos planos jurídico-institucional, fiscal e mesmo político” (BARRETO, 2004, p.14).

A autora diz que um dos desafios da gestão pública municipal consiste em, além de tentar se inserir nos espaços de competitividade global, assegurar as condições mínimas de bem-estar social para a consolidação democrática. Porém, essa tentativa de inserção internacional não ocorre facilmente, exigindo por parte dos estados e municípios “o desenvolvimento de novas relações bilaterais e multilaterais, o que impõe um novo padrão para a gestão municipal no campo das relações internacionais” (BARRETO, 2004, p.13), conferindo-lhe nova condição enquanto sujeito político nas relações intergovernamentais.

Apoiada em Keohane e Nye, Barreto ainda observa que ao sofrerem os impactos negativos dos processos globalizantes, os Estados nacionais reagem da mesma forma no plano interno. Em suas palavras,

quanto maior o grau de vulnerabilidade internacional de um país, maior será a tendência de o governo central redistribuir esses custos aos entes federados, via descentralização de políticas. Nesse processo, governos locais passam a ter de absorver custos gerados pela dinâmica global que antes não lhes eram atribuídos (BARRETO, 2004, p.16).

A idéia apresentada pela autora deixa claro o grau de interdependência entre os diferentes níveis governamentais, seja entre estados e municípios frente à União ou mesmo entre Estados Nacionais em sua conjuntura internacional. Dessa maneira, entendo que a análise do plano municipal de educação, bem como de seu processo de divulgação, deve partir do cenário conjuntural que se faz presente e que foi descrito anteriormente. Pois, conforme apontam Souza e Carvalho (SOUZA e CARVALHO apud WERLE 2006, p.27), a década de 90 foi marcada por mecanismos de mercado, os quais reduziram a capacidade e a autonomia dos Estados e municípios, aumentando sua dependência frente ao poder central, deixando claro haver mecanismos de regulação da União frente aos entes federados detentores de uma autonomia que lhes foi concedida constitucionalmente.

Assim, agências externas repassam experiências internacionais para a hierarquia federal e sistema de ensino os quais, por sua vez, transferem tais experiências para as demais instâncias, o que não envolve igualmente as instâncias do Estado em políticas e ações de autoria, sugerindo, ao contrário, similaridade com os processos de ingerência e permeabilidade [...] (WERLE, 2006, p.38).

Dessa maneira, a partir desse cenário apresentado, a análise do processo de divulgação do PME dentro de uma “Cidade Educadora” parece querer mostrar algo de novo, talvez uma “quebra de paradigmas” (SANTOS, 1997), no sentido de ser uma gestão municipal que procura fazer diferente, tentando resistir, embora, de alguma forma, esteja inserida no processo global, nos ditames mercadológicos que tomaram uma proporção grandiosa a partir da década de 90. Quem sabe, a Cidade Educadora – nesse caso específico, refiro-me ao município de Esteio – não possa praticar uma nova concepção de política pública, como aquela apontada por Ozga (2000), em que diz que política é um “processo mais do que um produto, envolvendo negociação, contestação ou mesmo luta entre diferentes grupos não envolvidos directamente na elaboração oficial da legislação” (p.20).

Se ainda, conforme Ozga (2000, p.32), “a educação tem potencial para ultrapassar a reprodução de desigualdades e a persistência ou sobrevivência de formações sociais conservadoras”, a importância de um documento, que trata da educação com a durabilidade de dez anos, deve possuir um caráter profundo, crítico, transformador. Além disso, sua elaboração deve ser coerente com essa proposta, tendo sido participativa e democrática durante todo o seu processo.

Ao analisar os diversos marcos teóricos utilizados neste capítulo, que procuraram descrever um pouco do contexto das políticas adotadas a partir da década de 1990, cujas conseqüências foram sérias para a educação, julgo ser possível afirmar que a concepção comum, que perpassa por todos(as) os(as) pensadores(as) aqui relacionados(as) [Peroni (1997, 2000, 2003); Martins (2002, 2005); Ozga (2000); Freire (1996) e Gadotti (1992)], é de que nos encontramos em um momento de intenso domínio do capital, que tem submetido todas as instâncias da vida social (saúde, educação, trabalho, política, lazer etc.) à ordem econômica capitalista. Com o econômico em primeiro plano, os Estados-Nação (em especial dos países periféricos) encontram-se em condições de submissão e controle por parte das agências

financiadoras dos países centrais. Com pouca autonomia frente às imposições da globalização – devendo ressaltar a convivência de muitos governantes dos países periféricos à ordem internacional, pela adoção de medidas privatizantes e de regulação do estado – os países mais pobres são submetidos ao neoliberalismo, que tem tornado maior o abismo entre as camadas sociais. Os serviços oferecidos pelo estado, incluindo-se aqui a educação, passam a ser entregues à iniciativa privada. Dessa forma, Cruz (2003) alerta que, no âmago das determinações da ideologia neoliberal, “procura-se convencer a sociedade de que existe menor cisão entre as classes já que a posição de cada um passaria a ser determinada pelo capital educacional, atenuando a intensa cisão socioeconômica existente” (p.2). Assim sendo, a educação passa a ser vista apenas como uma via para se chegar ao desenvolvimento econômico, desvirtuando o seu caráter essencial que deveria ser de emancipação humana e não uma via formadora de mão-de-obra que visa apenas servir às exigências do mercado<sup>21</sup>. Deve ser levada em conta, ainda, a idéia apontada por Martins (2005) de que as dificuldades encontradas pelos governos nacionais são transferidas aos seus entes federados, que muitas vezes não conseguem dar conta de tantas responsabilidades. Dessa maneira, o regime de colaboração toma o sentido oposto daquele apresentado por Werle (2006), tornando-se um mero acordo simbólico entre as instâncias.

Nesse sentido, acredito que o pensamento de Mészáros (2005) remete-nos a uma reflexão inquietante e profunda quando afirma não ser possível haver uma reformulação significativa na educação sem, primeiramente, ocorrer uma transformação no quadro social existente, uma vez que o capitalismo é “incorrigível”. Os apontamentos do autor parecem sinalizar para a questão de que ao tentar melhorar a educação, lutando contra as forças hegemônicas, estamos também nos

---

<sup>21</sup> Devo ressaltar que a adoção dessas medidas no estado brasileiro não é derivada apenas da década de 1990, sendo possível perceber muitas delas já nos anos 70. Porém, foi a partir da chegada ao poder do governo Collor que elas ganharam maior vigor. Corsetti (2004) explica que desde a década de 1970 a América Latina vem passando por uma série de reformas estruturais que objetivam a transformação do papel do Estado na diminuição de sua intervenção na economia, na adoção de políticas sociais de caráter compensatório e no abandono das práticas de bem-estar social. A partir da década de 80 e 90, consolida-se a orientação neoliberal com medidas de ajuste fiscal e ações de caráter subsidiário que se destinavam à regulação das políticas sociais, concedendo ao setor privado um papel de destaque no oferecimento dos serviços sociais. Para a autora, a insuficiência de recursos a serem aplicados nas políticas sociais levou os Estados a uma forte dependência frente ao capital internacional que, por conseguinte, passou a condicioná-los a uma modernização na estrutura estatal baseada nos seguintes princípios: redução de gastos públicos, descentralização, desregulação, privatização de serviços e repasse de responsabilidades para os níveis de gestão menores, ou seja, aos estados e municípios. Essas medidas fazem parte da orientação que o Consenso de Washington estabeleceu para que os países da América Latina atingissem um estágio de desenvolvimento econômico considerado ideal e fundamental para a garantia de novos financiamentos.

ajustando à ordem estabelecida, fazendo-se necessário, portanto, romper com o sistema, pois com ele não é possível haver transformações “essenciais”.

#### **4 AS TRÊS ESFERAS DO ESTADO E SEUS PLANOS DE EDUCAÇÃO**

Apresento neste capítulo a relação existente entre as diferentes instâncias em que as políticas são criadas e executadas. No plano local, as determinações da União, frente aos seus entes federados (Estados e municípios), levam-nos a verificar a impossibilidade de se analisar os fatos de maneira isolada, já que as medidas adotadas pela esfera federal também fazem parte de acordos firmados internacionalmente. Para tanto, apresento, num primeiro momento, o Plano Nacional de Educação (PNE), pois é desse a determinação de que as esferas subnacionais elaborem os seus respectivos planos. Num segundo momento, aponto a situação do Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PEE/RS) e, por fim, detenho-me ao Plano Municipal de Educação de Esteio (PME), o qual representa o objetivo central desta pesquisa.

##### **4.1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE**

Na família camponesa ou operária pobre, a criança não vai à escola porque sua capacidade de trabalho é prematuramente solicitada socialmente (tempo integral), desde que possui suficiente habilidade de coordenação motora para executar uma tarefa mecânica. E se vai à escola, a abandona ao fim de um ou dois anos, porque a solicitação de trabalho que já pode oferecer aos nove ou dez anos é imperativa, pela razão de que o trabalho que vai executar o semi-analfabeto vale mais, socialmente falando (para as condições miseráveis de vida de sua família e de sua comunidade), que o trabalho que poderia fazer (embora concretamente não tem condições de chegar jamais a fazer) se completasse sua educação na escola (PINTO, 1982, p.71).

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 214<sup>22</sup> fez referência ao PNE, que foi intensificado no art. 87 § 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)<sup>23</sup>.

A LDBEN concedeu à União o prazo de um ano, contado a partir da sua publicação (20 de dezembro de 1996), para que fosse elaborado e encaminhado ao Congresso Nacional o plano decenal de educação. No entanto, a determinação legal só foi efetivada anos depois, em 9 de janeiro de 2001, devido à pressão exercida pela sociedade, em especial daqueles setores ligados ao ensino, e aos acordos que o Brasil havia firmado em Jomtien, no Encontro de Educação Para Todos e a Década da Educação.

Foi por meio da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, efetivou, em parte, uma antiga demanda da sociedade brasileira e dos educadores. Mas havia os vetos.

Na Mensagem nº 9, encaminhada ao parlamento no dia 09/01/01, o presidente Fernando Henrique Cardoso justificou seus nove vetos ao que havia sido aprovado pelo parlamento, como decorrência de questões econômicas internas. Frente a isso, cabe a pergunta: teriam sido realmente as questões internas as responsáveis pela decisão dos vetos ou como sugerem Valente e Romano (2002, p.105), “as razões da política ditada pelo FMI determinaram, na verdade, a decisão presidencial e não quaisquer considerações de ordem interna”. Os nove vetos estavam relacionados à: 1. Ampliação do Programa Renda Mínima que previa atender em 6 anos 100% das crianças de 0 a 6 anos; 2. Ampliação de oferta do ensino público e de novas universidades; 3. Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Superior, com 75% de recursos provindos da União; 4. Ampliação do crédito educativo para alunos de baixa renda da rede privada; 5. Triplicar em 10 anos o financiamento para a pesquisa; 6. Implantar planos de carreira para os profissionais da área técnica e administrativa; 7. Elevar em 10 anos para 7% o PIB aplicado em educação, num esforço conjunto entre as 3 esferas; 8. Definir, em 2 anos, valores por aluno para todas as modalidades e níveis de ensino; 9. Garantir o pagamento dos aposentados e pensionistas do ensino público, sem contabilizar esses gastos como sendo despesas

---

<sup>22</sup> “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]”.

<sup>23</sup> “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.”

na manutenção e desenvolvimento do ensino. Como podemos notar, todos os vetos estão relacionados à questão de financiamento. O ajuste econômico, a estabilidade da moeda e o controle da inflação consistem numa prioridade.

Didonet, consultor legislativo especial para o PNE, ao descrever acerca dos vetos presidenciais ao PNE, destaca que a atitude do presidente FHC “surpreendeu os que tinham participado das discussões, análises e aprovação do plano, uma vez que tais metas, assim como as demais, haviam sido debatidas, inclusive com representantes do Governo, e não haviam sofrido restrições” (2000, p.197).

O autor ainda recorda que a determinação legal de elaborar um plano nacional de educação não é recente, já aparecendo na Constituição Federal de 1934 e nas que se seguiram: 1934, 1942, 1967, Emenda Constitucional de 1969, Plano Nacional de Educação do MEC de 1962, Planos Setoriais de Educação, Constituição de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN de 1996, exceto na Constituição de 1937, cuja conjuntura política era de ditadura do Estado Novo. Entretanto, só depois de seis décadas essa demanda foi constituída. Com relação a isso, o autor salienta a importância da fundamentação legal da Lei nº 10.172, tanto no que consta no art. 214 da Constituição Federal de 1988 quanto no art. 87 da Carta Magna da Educação (LDBEN), “credencial que lhe dá uma relevância incomum, que deve ser usada como elemento de peso na exigibilidade do cumprimento de suas diretrizes, objetivos e metas (2000, p.12)”<sup>24</sup>.

Ainda de acordo com o mesmo autor, “o Plano Nacional de Educação 2001-2010 entra na história da educação brasileira com seis qualificações que o distinguem de todos os outros já elaborados” (DIDONET, 2000, p.11). O que para esse autor consiste em sinônimo de sucesso, destacando ainda o caráter democrático pelo qual se deu sua elaboração. O primeiro ponto destacado por ele faz referência à fundamentação legal do documento tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na Carta Magna da Educação, “credencial que lhe dá uma relevância

<sup>24</sup> Para Didonet, o PNE é legítimo por possuir “força de lei”, uma vez que foi submetido à aprovação do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal. Em segundo, trata-se da efetivação de um documento que está referenciado no art. 214 da Constituição Federal de 1988 – “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]” – e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – presente no art. 87, § 1º, que estipula o prazo de um ano para que a União encaminhe ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação com as “diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.



incomum, que deve ser usada como elemento de peso na exigibilidade do cumprimento de suas diretrizes, objetivos e metas” (DIDONET, 2000, p.12). A avaliação referente ao andamento das propostas contidas no PNE nos primeiros quatro anos – conforme consta no art. 3º, § 2º, do PNE – é fundamental para dar continuidade ou mesmo indicar mudanças na política que vem sendo adotada, tendo em vista que ainda restariam alguns anos para fazer com que as metas estipuladas tivessem sucesso. Seria necessária, portanto, uma avaliação que escutasse os atores envolvidos no processo educacional e que pela participação democrática pudesse apontar as falhas e os pontos a serem melhorados.

A terceira argumentação de Didonet diz respeito à continuidade das políticas, tendo em vista a duração do plano, dez anos. Contudo, o mesmo autor parece querer justificar um possível fracasso do PNE ao argumentar que o não-cumprimento das metas estabelecidas até 2010 não confere ao PNE o título de fracassado, pois “sem ele o avanço do país na democratização da educação e na elevação dos padrões de qualidade provavelmente seria menor” (DIDONET, 2000, p.13). Da mesma forma, fez o Ministro da Educação Paulo Renato Souza, responsável pelo ministério durante os dois mandatos de FHC. Em artigo publicado no jornal Zero Hora do dia 10 de janeiro de 2001, apenas um dia após a aprovação do PNE, Souza declarou que os artigos vetados tiveram o objetivo de não comprometer a receita e que “apesar de ser uma lei, o Plano Nacional de Educação apenas fixa objetivos para o ensino nas esferas municipal, estadual e federal. Ou seja, se as metas não forem atingidas, ninguém será responsabilizado” (p.33).

É possível perceber nessa declaração uma tentativa de justificar o não-cumprimento de um importante documento que recém passou a vigorar enquanto lei. Sobretudo dá a entender que, se o plano não fornecer os resultados esperados, sem o plano seria pior.

O quarto argumento enfatiza o fato de o PNE contemplar todos os níveis e modalidades de ensino, perpassando pela educação infantil até o ensino superior. Porém, é importante sublinhar que tal abordagem confere um tratamento adequado e uniforme a todos os níveis e modalidades.

A penúltima qualificação diz respeito ao envolvimento do Poder Legislativo no acompanhamento da execução da lei. E, por fim, argumenta que a discussão para a elaboração do PNE chamou a sociedade para acompanhar e controlar a sua execução.

Em especial, a última qualificação foi motivo de muitos questionamentos por parte dos setores que faziam oposição ao governo, pois reclamavam, justamente, a ausência do caráter democrático na elaboração do PNE por conta da verticalidade que acompanhou todo o processo de elaboração. Dessa forma, insatisfeitos com o resultado obtido após tantas décadas de lutas pela efetivação do PNE, setores da sociedade civil organizada, sobretudo os participantes do I e II Congresso Nacional de Educação (CONEDs), desmentem a qualificação democrática atribuída ao plano e conferem-lhe o qualificativo de “carta de intenções” (VALENTE e ROMANO, 2001) frente ao descaso do governo às propostas apontadas pela sociedade e pelos setores ligados a partidos de esquerda.

Saviani (1998), após fazer uma análise aprofundada do documento da proposta de Plano do MEC, conclui que ele apenas faz reiterar a política educacional que vem sendo desenvolvida pelo MEC e dá continuidade às duas diretrizes condutoras desta forma de pensar a execução das políticas públicas educacionais, que consistem na “compressão dos gastos públicos” e na “transferência de responsabilidades” aos Estados e Municípios, à iniciativa privada, às associações filantrópicas e à sociedade civil. Nessa última, em especial, por meio da conclamação da população a prestar trabalhos voluntários. Com isso, penso que à União cabe a tarefa mais fácil, ou seja, apenas aquelas que possuem caráter burocrático como “as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar” (p.84).

Saviani (1998) assinala que do total das 167 metas contidas na proposta de plano, 59 delas, ou seja, 35,99% contêm um asterisco (\*), o que significa que a União deve colaborar para a sua execução. Por sua vez, as metas que dependem da iniciativa da União, com dois asteriscos (\*\*), somam 16, representando apenas 9,5% delas. A aferição dos dados manipulados pelo autor adverte para a transferência de responsabilidades da União aos entes federados, num momento em que os municípios e os Estados passam por uma grave crise financeira. “Vê-se, assim, que 90,5% das metas são de responsabilidade exclusiva (54,6%) ou prioritária (35,9%) dos estados e municípios ou da iniciativa privada e setores não governamentais (p.87).”

A análise do percentual apresentado revela-nos algo muito importante. O conteúdo das 16 metas de competência da União consiste mais em intenções do que propriamente em uma postura de efetiva responsabilidade, como pode ser verificado no recorrente uso de palavras como:

*coordenar, elaborar documentos, definir e organizar prazos, definir padrões mínimos de funcionamento, estabelecer sistemas de informação por meio de censos educacionais e estatísticas, estabelecer normas e diretrizes.*

Apenas duas metas, das 16 assinaladas como de incumbência da União, exigem-lhe maior aplicação de recursos e dedicação. São elas: a meta número 6 da Educação profissional e a meta número 3 da Educação à Distância. A primeira visa “duplicar, em cinco anos, e quintuplicar, em dez anos, o número de CEFETs, pela transformação das atuais Escolas Técnicas Federais”, e, a segunda, “assegurar o acesso universal à TV Escola, para o ensino fundamental e médio, com fornecimento do *kit* correspondente” (apud SAVIANI, 1998, p.88).

Para Saviani (1998, p.89), as demais 59 metas não fogem à regra das 16 referidas, no tocante às responsabilidades que exigem a colaboração da União. Essas dizem respeito a tarefas como: *dar condições à formação de professores, distribuir livros didáticos e fornecer equipamentos de informática*, bem como *apoiar o transporte escolar*, tarefas que já vêm sendo desenvolvidas.

A reflexão que se permite extrair desta análise é que a União acaba ficando com a tarefa mais fácil, que é a de mandar fazer, enquanto a execução das metas, que exigem articulação e utilização de recursos financeiros, acaba ficando com as instâncias federadas que possuem menos verbas disponíveis.

Paradoxalmente, se, por um lado, a efetivação da lei gerou expectativas àqueles setores que há muito esperavam por ela, sendo que sua tarefa é proporcionar melhorias qualitativas na educação, por outro lado, ao ser instituído, o PNE não apresentou, já no momento de sua elaboração, um caráter democrático, tendo em vista que considerou muito pouco das propostas apresentadas pelos setores sociais organizados nos CONEDs.

Considero o Plano Nacional de Educação um documento importante para os rumos educacionais do Brasil, se não se restringir a ser um documento legal. Por meio de um planejamento bem estruturado, com bases sólidas, poderemos visualizar mudanças concretas no funcionamento da educação, perpassando por questões, como: a ampliação dos investimentos para o ensino e a pesquisa, a melhoria na sua qualidade e o acesso universal à escola, tão necessários para a construção de um processo de mudanças que tenha como parâmetro a

valorização da democracia e da cidadania, cujo ingrediente indispensável para obter êxito é colocar o ser humano em primeiro lugar.

A histórica luta pela efetivação de um PNE sério e comprometido, elaborado pelo coletivo da sociedade brasileira (professores, sociedade civil, movimentos sociais e políticos etc.), contemplando um enfoque plural e transformador, constituiu-se numa via de orientação necessária e imprescindível na direção à solução dos problemas educacionais brasileiros, como, por exemplo, a alta taxa de analfabetismo, as limitações de alcance da Educação Básica, a falta de incentivo ao ensino superior e à pesquisa, aos degradantes salários pagos aos profissionais da educação e o não-incentivo aos planos de carreira do magistério, ao descaso para com os problemas educacionais, dentre outros.

Entendemos que um verdadeiro PNE ético, coerente, democrático, plural e transformador deve ser pensado a partir de uma perspectiva de médio e longo prazo, o que requer fixar referências do montante de investimentos a ser aplicado, bem como das formas de aplicação desses recursos, de prazos para a verificação das atividades desenvolvidas e a conseguinte análise do que deve ser melhorado, bem como em estabelecer diretrizes e metas a serem alcançadas no tocante ao atendimento nos diversos níveis e modalidades de ensino etc. (VALENTE, 2001). Tudo isso levando em consideração a necessidade de disponibilizar uma quantia bastante significativa em recursos financeiros e amplo apoio da União aos Estados e municípios. A esse respeito, Corsetti<sup>25</sup> afirma que é possível perceber as prioridades das políticas públicas de determinado governo a partir da análise dos investimentos que são feitos para as diferentes áreas. Dessa maneira, podemos dizer que a educação não tem sido uma prioridade para os sucessivos governos brasileiros, sem falar nas descontinuidades dos projetos políticos a cada troca de gestão. Como é possível falar em prioridade na educação se o Projeto de Lei nº 4.155/98 – Proposta da Sociedade Civil – que previa o aumento de 4% para 10% do PIB em investimentos na educação no decorrer dos dez anos de vigência do plano foi diminuído para 7% e posteriormente vetado quando da sanção da lei em 09 de janeiro de 2001.

---

<sup>25</sup> Em aula na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, no primeiro semestre de 2006.

Em artigo intitulado “PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?” O Deputado Federal Ivan Valente<sup>26</sup> e o professor Roberto Romano comparam o PNE instituído pelo governo Fernando Henrique Cardoso com o “PNE – Proposta da Sociedade Civil”, organizado por setores da sociedade civil, estudantes, pesquisadores, educadores, parlamentares de esquerda e mais de 70 deputados durante o I e o II CONEDs, realizados em Belo Horizonte (MG) nos anos de 1996 e 1997<sup>27</sup>. Para eles,

as duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. [...] A proposta da sociedade retomava, visando a organizar a gestão educacional, o embate histórico pelo efetivo *Sistema Nacional de Educação*, contraposto e antagônico ao expediente governista do *Sistema Nacional de Avaliação* (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 2-3; grifos dos autores).

Para os autores, a ação da sociedade forçou o governo Fernando Henrique Cardoso a “desengavetar o seu plano e encaminhá-lo em 12/02/98 à Câmara, onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98” (VALENTE e ROMANO, 2002, p.2).

---

<sup>26</sup> O Deputado Federal Ivan Valente representa o Estado de São Paulo. Em 2001, quando escreveu este artigo ainda era integrante do Partido dos Trabalhadores – PT/SP. Em 2006, ingressou no Partido Socialismo e Liberdade – PSOL/SP, onde continua sendo Deputado Federal. Aproveito a oportunidade para agradecer ao Deputado Ivan Valente, que me enviou de seu gabinete, em São Paulo, importante material a respeito do PNE, respondendo meus *e-mails* com bastante atenção e interesse, fornecendo-me indicações de *sites* onde eu poderia encontrar mais referências sobre minha pesquisa. Agradeço também ao professor Roberto Romano, titular do Departamento de Filosofia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) pela indicação de *sites* e pela atenção dispensada ao responder meus *e-mails*.

<sup>27</sup> O encontro ocorrido em 1997 em Belo Horizonte (MG) reuniu entidades, prefeituras e Universidades Federais, milhares de educadores e membros da sociedade civil organizados preocupados com os rumos da educação brasileira. Dessa conferência resultou o documento “Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Civil” como proposta alternativa àquela apresentada pelo governo.

O caráter de convivência e de submissão para com a ordem neoliberal e o ajuste estrutural ditado pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) também são denunciados por Shiroma et alii (2002) como os responsáveis pela elaboração do PNE “a toque de caixa”, para que fossem cumpridos os prazos firmados em Jomtien no Encontro Mundial de Educação Para Todos, impossibilitando uma discussão adequada com os setores da sociedade interessados na proposta do plano decenal.

Concordo com Valente e Romano (2002) quando afirmam que a luta por um verdadeiro Plano Nacional de Educação ainda continua na ordem do dia. E é por isso que julgo, com esta pesquisa, contribuir para manter acesa a discussão a respeito desse tema tão importante para a educação nacional, além de pretender trazer elementos novos que possam vir a contribuir com os setores interessados em transformar a educação em suas comunidades por meio de seus planos educacionais locais. Planos verdadeiramente comprometidos, éticos, coerentes, democráticos, plurais e transformadores em sua essência, que contribuam para aniquilar com a centralidade e a transferência na responsabilização das políticas públicas educacionais.

Valente e Romano (2002) fazem referência a “dois pilares” preexistentes na maneira de executar as políticas educacionais no Brasil e que, com a aprovação do PNE, a permanência e a continuidade foram conferidas a eles. A “centralização” e a “transferência” servem de sustentação à lógica da ordem capitalista, cuja política vem sendo executada pelos governos desde fins dos anos 80 e intensificada nos anos 90. O estado mínimo pregado pela ordem neoliberal desresponsabiliza o Estado Nacional de sua obrigação em executar políticas públicas. Entretanto, como o seu papel não pode ser de total isenção, compromete-se apenas com a elaboração de leis a serem executadas pelos Estados e municípios, conferindo à entidade mais forte, neste caso a si mesma, União, extrema centralização de poder no que diz respeito a ditar ordens e à transferência de responsabilidades às esferas estaduais e municipais. Não podemos esquecer de mencionar, ainda, a tão recorrente transferência dessas atribuições à sociedade civil por meio dos, tão em voga, trabalhos voluntários. Como referência pode-se destacar as campanhas que conclamam a participação do voluntariado como, por exemplo, o recente “Compromisso Todos Pela Educação” do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Incide sobre essa questão as concepções de ingerência e permeabilidade abordadas por Werle (2006) no que concerne à sobreposição de poderes de uma instância/setor a outra. Para a

autora, no Brasil, a partir da década de 1990, os mecanismos de mercado reduziram a capacidade e a autonomia dos Estados e municípios, aumentando sua dependência frente ao poder central. Essas reformas apresentam características do modelo gerencial/racional, que leva a uma postura regulatória da União com relação às demais esferas da federação. Embora o contexto também tenha mostrado ser possível uma nova dinâmica, com destaque aos Estados e municípios em suas relações internacionais, o modelo gerencial tem se apresentado, muitas vezes, de forma contraditória, pois, em alguns momentos, a União procede de maneira regulatória, impedindo a autonomia das demais instâncias e, em outros casos, redistribui-lhes custos sob a forma de descentralização política, exigindo que, por si só, os entes federados absorvam os custos da dinâmica global. É nesse sentido que a ingerência apresenta-se enquanto “um conjunto de práticas político-administrativas de influência e intervenção, de penetração de uma instância sobre as outras” (WERLE, 2006, p.30). Na ingerência, as relações de poder somente são possíveis quando há delimitação de espaços e funções, com a hierarquização dessas entre os diferentes setores. Em geral, a permeabilidade é concomitante e conseqüente à ingerência, uma vez que possui práticas que permitem/favorecem a intervenção de uma instância sobre as outras. A permeabilidade envolve concessão, negociação, ausência de posicionamento crítico, omissão, subordinação e dependência frente à instância que age com ingerência sobre outra (WERLE, 2006). Nesse sentido, frente ao que foi exposto neste trabalho acerca das relações entre as diferentes hierarquias da nação (União, Estados e municípios) e mesmo no que concerne às relações de poder entre os diversos setores de uma mesma instância, acredito haver relações de ingerência e permeabilidade fazendo-se presentes nas relações entre as instâncias do Estado, possibilitadas por posturas centralizadoras nas tomadas de decisão. A construção de documentos como os Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação pode ser tida como característica dessa ingerência, à medida que esses foram elaborados hierarquicamente sem a participação da sociedade e demais áreas e setores de interesse, a quem caberá executar as leis. Assim, é importante lembrar que, além de inconstitucionais, tais posturas antidemocráticas podem ser criadas por alto, dentro de gabinetes e sem a participação social. Entretanto, não significa que tais medidas terão êxito, tendo em vista que aqueles a quem cabe executá-las podem proceder a posturas de resistência, ou mesmo, como afirma Lima (2001), de insubordinação às imposições verticais.

## 4.2 O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL – PEE/RS

A educação formal não é a força ideologicamente *primária* que consolida o sistema do capital; tampouco ela é capaz de, *por si só*, fornecer uma alternativa emancipadora radical. Uma das funções principais da educação formal nas nossas sociedades é produzir tanta conformidade ou “consenso” quanto for capaz, a partir de dentro e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados. Esperar da sociedade mercantilizada uma sanção ativa – ou mesmo mera tolerância – de um mandato que estimule as instituições de educação formal a abraçar plenamente a grande tarefa histórica do nosso tempo, ou seja, a tarefa de *romper com a lógica do capital no interesse da sobrevivência humana*, seria um milagre monumental. É por isso que, também no âmbito educacional, as soluções “não podem ser *formais*; elas devem ser *essenciais*” (Mészáros, 2005, p.45. grifos do autor).

Tal como Ozga (2000) sinaliza, ao afirmar que a educação é capaz de romper com as desigualdades, bem como com as “formações sociais conservadoras” (OZGA, 2000, p.21), Mészáros (2005), na citação acima, alerta para o fato de que a educação formal, tal como está posta hoje, é incapaz de provocar as transformações de ordem econômica, social e política necessárias para esse rompimento. Para o autor, se uma das funções da educação formal é produzir conformidade e consenso, porque possui limites instituídos que inibem quaisquer possibilidades de mudanças de cunho profundo, então, a única via possível capaz de perfurar esses limites institucionalizados é buscar soluções *essenciais* que fujam das amarras da formalidade.

Por transformações *essenciais* é possível compreender que Mészáros refere-se a mudanças originárias da base da sociedade, orgânicas, no sentido Gramsciano. A tomada de consciência política pelas camadas populares provocaria uma insubordinação (LIMA, 2001) por parte da sociedade às normas institucionalizadas impostas verticalmente por um estado que representa os interesses do grupo social hegemônico.

A partir dessa reflexão, apresento o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, documento institucional formal, que vem sendo elaborado de maneira vertical. Entretanto, frente às provocações trazidas por Ozga (2000), Lima (2001) e Mészáros (2005), cabe indagar se esse documento consistirá em elemento capaz de provocar as *mudanças essenciais*, tão necessárias na educação do Rio Grande do Sul?



Conforme o art. 2º da Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que institui o Plano Nacional de Educação, “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes” em consonância com o plano maior<sup>28</sup>. O artigo é claro quanto à obrigatoriedade que compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios em elaborar seus planos de educação coerentemente com o Plano Nacional.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 211, estabelece o regime de colaboração entre as três esferas, admitindo ainda a sua descentralização administrativa. Ao fazer referência à “autonomia” das esferas subnacionais, compreendemos que as três instâncias devem trabalhar conjuntamente e não hierarquicamente, de forma submissa à União. Deve haver uma “cultura colaborativa” (WERLE, 2006) que transcenda aquela firmada apenas mediante documentos formais, efetivando-se nas relações cotidianas. Deve ser algo construído com o envolvimento de todos, pois só assim contemplará a perspectiva democrática e cidadã.

O processo caracterizado pela União, como sendo de autonomia dos entes federados, consiste numa “autonomia” um tanto relativa, uma vez que se a semântica da palavra fosse levada a cabo, não haveria necessidade de as instâncias menores terem de elaborar seus planos de educação conforme aquele instituído pela União, principalmente em se tratando de um país com tantas diferenças regionais como o Brasil.

Encontramo-nos em janeiro de 2008, e o PEE/RS ainda não está aprovado. Pior do que isso é que com a passagem do governo Germano Rigotto (2006) para o governo Yeda Crusius (2007) o que já estava relegado a um segundo plano caiu no esquecimento. O descaso para com a educação no Estado do Rio Grande do Sul pode ser visto por todos, se analisarmos o retrocesso que o RS vem passando em termos de políticas educacionais e sociais desde que a frente conservadora assumiu o Estado em 2004. Atualmente, as medidas e retaliações, que vêm sendo procedidas pela atual Secretária Estadual de Educação, têm sido motivo de denúncias por parte do Sindicato dos professores do Estado do Rio Grande do Sul (CEPERGS). No cronograma

---

<sup>28</sup> Segundo Didonet, esse “é um desdobramento lógico do PNE, uma vez que as metas nacionais representam um quadro possível ou necessário para todo o país, mas que, em cada ente federativo, se dá diferentemente, em decorrência do estágio em que se encontra em cada um dos níveis e modalidades de ensino e das questões administrativas, financeiras e técnicas da educação em seu território e sua rede de ensino” (2000, p.22).

disposto no *site*, a última data de realização de atividades correspondentes ao PEE foi março de 2005, indicando a “análise do parecer com os diretores da SE para, posteriormente, enviar o PEE para a Casa Civil”.

Posteriormente, não se realizaram ações efetivas, conforme pode ser observado no *site* oficial. Há apenas algumas declarações do PEE no início de 2007 quando Yeda Crusius assumiu o governo do Estado. No *site* oficial da Secretaria Estadual de Educação de 17 de janeiro de 2007, consta o seguinte:

Mariza Abreu apresentou, como uma de suas metas, o compromisso de intensificar o regime de colaboração entre Estado e Municípios, tendo em vista que, só no ano passado, o número de matrículas nas redes municipais foi superior à rede estadual. “Não é possível pensar em qualidade de ensino pensando somente na rede estadual”, concluiu. A Secretária se comprometeu, também, em buscar o aperfeiçoamento do Plano Estadual de Educação (PEE), que está na Assembléia, além de promover um amplo debate junto à sociedade sobre as questões mais importantes envolvendo o ensino gaúcho, assim como acontece nas áreas da saúde e segurança. “É nossa responsabilidade transformar a educação em demanda social”, ressaltou.<sup>29</sup>

Ao avaliar o ano de 2007, em 27 de dezembro de 2007, a secretária da Educação, Mariza Abreu, declarou que a gestão em vigor tem realizado esforços para qualificar a educação do RS e o tem feito de forma participativa. Além disso, salientou que “a sociedade sabe que queremos uma boa escola para todos os gaúchos e está convidada a ajudar a elevar a qualidade da educação no Rio Grande do Sul”. Diante de tal declaração não podemos nos isentar de referenciar a precariedade das escolas gaúchas que têm piorado nos últimos anos, em especial por causa do descaso político dos governos, da falta de professores nas escolas, sendo que foi realizado um concurso para o magistério no início de 2005, e os aprovados não foram chamados a assumirem seus cargos. Salienta-se, ainda, que uma das medidas referentes à educação gaúcha no último ano foi o cancelamento do já referido concurso público, sob a alegação de que as provas deveriam ser

---

<sup>29</sup> Disponível em:

<[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/educa\\_not\\_det.jsp?ID=3669&qtd=10&ini=20&ir=T&tot=3056](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/educa_not_det.jsp?ID=3669&qtd=10&ini=20&ir=T&tot=3056)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

realizadas diferentemente para cada área de ensino. Os professores aprovados que ingressaram na justiça contra a medida do cancelamento têm sofrido represálias no momento de assumir seus cargos nas escolas. Esses fatos permitem-me afirmar que as duas últimas gestões que vêm governando o RS estão procedendo de forma autoritária e de acordo apenas com os princípios econômicos, acabando com toda a construção de gestão democrática que foi construída durante o governo Olívio Dutra (1999-2002), que buscou criar no Estado uma organização educativa baseada nos princípios de educação libertadora, com diálogo entre o governo e a comunidade.

Conforme sugere Assumpção (2006), talvez a demora dessa aprovação também seja um dos motivos pelo qual muitos municípios do Rio Grande do Sul ainda não elaboraram seus Planos Municipais de Educação ou ainda não os concluíram, pois aguardam a referência do plano estadual. Essa demora na elaboração dos PME ou mesmo o seu adiamento pelos municípios por falta de uma referência do Plano Estadual tem causado “prejuízos para a educação e a sociedade como um todo. Embora, deva-se ressaltar que as políticas locais devem ser a tônica dos Planos Municipais, as quais devem corresponder às diretrizes e metas da União e dos Estados” (ASSUMPCÃO, 2006, p.63).

Percebemos que é obedecida uma hierarquia entre as instâncias, havendo uma determinação que provém da União pelo PNE, cujos Planos Estaduais de Educação devem estar em consonância. Por sua vez, os Planos Municipais devem seguir a formulação desses últimos, o que gera um círculo de dependência de uma esfera a outra. A crítica a essa hierarquia não significa a contrariedade da articulação existente entre os documentos provenientes das três esferas. Bem pelo contrário, a crítica é feita justamente porque não houve uma relação clara de diálogo entre os organizadores, tanto do PNE quanto do PEE/RS, conforme denunciam os atores sociais envolvidos nos encontros do I e II CONEDs e do Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública.

Chama-se atenção para o fato de que é necessário haver articulação inclusive com relação ao financiamento e aos recursos por parte da União para com os demais. Não basta apenas que as esferas federadas elaborem seus projetos decenais de acordo com o da União, se ela se isenta das suas responsabilidades de financiar os custos.

Assim como consta no PNE, o PEE/RS também diz que o plano de educação é um plano de estado e não de governo<sup>30</sup>. Contudo, ao analisar a forma como está sendo conduzido o PEE/RS e o envolvimento dos atores, é possível questionar essa declaração, se levarmos em conta que alguns municípios não foram convidados a participar dos debates.

Em documento intitulado “Avaliação do PEE – Proposta do Governo Estadual”, de março de 2004, o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública fez uma análise crítica e bastante consistente quanto às determinações oficiais contidas no Plano Estadual de Educação – PEE/RS, Proposta do governo do Estado. Primeiramente, fez referência ao PEE em seu âmbito geral, apontando suas lacunas e insuficiências. Num segundo momento, deteve-se mais especificamente a alguns itens do PEE proposto: “introdução”, “histórico” e “acompanhamento e avaliação”.

O Fórum Gaúcho também fez referência à “falta de coerência interna e de clareza do Plano” – no que concerne a aspectos como “abrangência”, “competências” e “compromissos das diferentes instâncias”. A insuficiência nos dados quantificáveis<sup>31</sup> e estimativas de custos para a execução das propostas apresentadas, a falta de definição quanto aos responsáveis pela implementação das propostas e as diferentes interpretações possíveis de serem feitas a partir da leitura do documento oficial são alguns dos pontos criticados.

Com relação aos dois últimos apontamentos, não está claro à qual instância caberá a responsabilidade de ampliar de três para quatro anos o ensino médio e expandir a oferta de turno integral para o ensino fundamental, se ao poder público estadual ou ao municipal? Será algo restrito a apenas uma instância ou será uma obrigatoriedade que caberá inclusive à rede privada? Não há dúvida de que a falta de clareza do documento quanto à responsabilidade pela execução das funções deixa em aberto uma questão crucial e de extrema importância em um documento como esse. Como argumenta a entidade, “um Plano sério não comporta ‘interpretações’ desse tipo” (FÓRUM, 2004, p.2).

---

<sup>30</sup> “Este é um plano dos gaúchos, ele ultrapassa governos e gestores, por isso a necessidade de uma grande participação da sociedade”. Secretário Estadual da Educação, José Fortunati, em 18/05/05, durante a entrega do Plano Estadual da Educação (PEE) ao governador Germano Rigotto. Disponível em <<http://www.educacao.rs.gov.br>>.

<sup>31</sup> Segundo o documento do Fórum Gaúcho, apenas 14,20% das 373 propostas apresentam alguma quantificação parcial, sem vínculo com diagnóstico.

[...] quando se pensa num Plano como compromisso para com a sociedade na implementação de determinados propósitos. Quando não há clareza quanto ao universo a ser atingido/abrangido por cada objetivo e meta (rede de escolas estaduais, sistema estadual de ensino, toda a educação no território do RS...) e se não está explicitado quem (poder público municipal, poder público estadual, entidades privadas,...) é responsável pela implementação dos mesmos, um Plano é inócuo. O PEE, assim, não servirá como instrumento orientador para a elaboração dos Planos Municipais de Educação, estabelecendo-se um vácuo entre o nível federal e municipal (FÓRUM, 2004, p.2).

No capítulo de apresentação do PEE/RS, no item “justificativa”, consta que “o PEE transcende governos”. E mais que isso, ele “foi construído pela sociedade gaúcha a partir de um amplo debate aberto e democrático, utilizando a estrutura temática apresentada pelo Plano Nacional de Educação, incluindo outros temas solicitados ao longo da sua elaboração”. No capítulo “Acompanhamento e Avaliação do Plano”, o PEE/RS, ao definir as propostas educacionais para o prazo de dez anos, diz se tratar de um plano de Estado e não de governo, como podemos conferir: “este não é um plano de governo e sim um plano de Estado, pois é a participação da sociedade que lhe dá legitimidade”. Frente a essa afirmação o documento do Fórum Gaúcho faz a seguinte pergunta: “O que é um Plano de Estado? É apenas a alegada participação da sociedade na sua elaboração que lhe dá esse caráter (...)?”.

Há necessidade em provar que a finalidade e o objetivo do PEE/RS não se restringem a uma proposta política partidária de “A” ou “B”, ou apenas a um mandato, mas se trata de um plano decenal que transcenderá dois mandatos e meio. Além disso, não parece ser coerente com a prática de um governo que deixa de lado, na hora da discussão de um Plano Estadual de Educação, municípios e secretarias que não são do mesmo partido político do governo da situação.

É premente que as instâncias municipais, estaduais e a União, na construção de seus respectivos planos de educação, deixem claras as estimativas de investimento, a previsão de recursos e as formas de financiamento que serão necessárias para aplicar os objetivos propostos. De acordo com o Fórum Gaúcho, essas estimativas devem levar em conta ainda “a situação socioeconômica do Estado, porém sob a ótica crítica com referência às políticas econômicas que

estão sendo implementadas: guerra fiscal, perdão de dívidas, sonegação, isenção fiscal, contenção fiscal etc.” (2004, p.2), tendo em vista que na sociedade globalizada as economias locais – mesmo em se tratando das regiões mais remotas – sofrem algum tipo de influência dessas políticas econômicas.

Ainda em março de 2004, o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública apresentou em *Alguns pressupostos que deverão nortear o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul* 12 demandas pontuais a serem contempladas no PEE/RS, além de fazer referência à educação básica, à educação profissional, à educação à distância e ao ensino superior. 1) “Elevação progressiva dos gastos públicos em educação”, objetivando ampliar para 10% do PIB os investimentos em educação até o fim do período de vigência do plano. 2) O PEE deveria nortear-se e contemplar em sua proposta os seguintes princípios: “diálogo; democracia participativa, emancipatória e humanamente solidária; inclusão e justiça social; controle social; ética na política; respeito às diferenças sócio-antropológico-culturais e à historicidade da comunidade em que a escola está inserida”. 3) “Construção de um novo Sistema Estadual de Educação, com base na proposta já formulada nos anos de 2001/2002 pelas entidades representativas da sociedade civil”. 4) Em parceria, a União, o Estado e os municípios deverão mapear as áreas onde haja público ainda não escolarizado, “especialmente aqueles em situação de risco, em todos os níveis e modalidades, visando subsidiar o estabelecimento de políticas públicas na área da educação”. 5) “Instituição de um ‘Fórum Estadual de Educação’ como instância deliberativa máxima da política educacional do Rio Grande do Sul”. 6) Construir “um verdadeiro pacto federativo” no Estado do Rio Grande do Sul, por meio de um amplo regime de colaboração “para além do que prescreve a legislação nacional”. 7) “Consolidação, ampliação e aprofundamento da ‘gestão democrática’ dentro do Sistema Estadual de Ensino, a partir do fortalecimento dos órgãos colegiados (Conselhos Escolares ou similares), da garantia de eleição direta da equipe diretiva das unidades escolares”. 8) Conceder às unidades escolares “autonomia administrativa, financeira e pedagógica”, tendo em vista que a “gestão democrática” passa pela descentralização do poder do Estado. 9) A avaliação do Sistema Estadual de Ensino deve se dar de forma democrática com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, inclusive a comunidade escolar. 10) “Respeito às experiências pedagógicas já existentes”, contemplando a diversidade regional, local e étnica e aperfeiçoando o trabalho pedagógico. 11) Incluir no currículo “temas que contemplem a questão das ‘etnias’ que compõem a sociedade gaúcha, bem como as questões de ‘gênero’,

‘sexualidade’, ‘ética’, ‘direitos humanos’, ‘drogas’ e ‘ECA’”. 12) Formular uma política de “valorização dos trabalhadores em educação” para que haja incentivo à formação continuada, ao plano de carreira, à política salarial digna, aos concursos periódicos para o ingresso de novos quadros “e outras medidas visando efetivar uma educação de qualidade social”.

Em junho de 2004, a entidade lançou um trabalho mais denso denominado “Cenário da educação no Estado do Rio Grande do Sul”. Composto por cinco capítulos, o documento apresenta a situação da educação no Rio Grande do Sul com dados empíricos eficientes que denotam a necessidade e a premência em elaborar-se um verdadeiro Plano Estadual de Educação que democratize o acesso e a permanência ao ensino público e que estipule os gastos necessários para a aplicação do projeto.

Em agosto de 2004, o Fórum Gaúcho manifestou publicamente sua contrariedade em relação ao uso indevido e sem prévia autorização por parte da Secretaria da Educação “do nome do Fórum em documentos para referendar a aprovação do PEE – durante a Plenária da III Etapa do PEE – no que concerne aos seguintes aspectos: protelação do prazo da Plenária Estadual de aprovação do PEE/Proposta do Governo do Estado, que teria, supostamente, atendido ao pedido do Fórum Gaúcho; utilização aleatória e fragmentada de pressupostos contidos no Documento de Avaliação elaborado pelo Fórum e encaminhamento de emendas ao PEE como sendo do Fórum Gaúcho”.

Esse tipo de conflito entre os dois lados envolvidos denota não apenas a disputa por projetos distintos de educação, mas, sobretudo, propostas políticas e visões de mundo antagônicas. Por um lado, a Secretaria Estadual de Educação, por meio de uma postura de centralização política e administrativa, tenta impor um plano educacional que vigorará por dez anos. Não satisfeita com isso e necessitando de legitimidade para a aprovação de sua proposta, utiliza-se de formas antiéticas quando apresenta o nome de uma instituição sem sua autorização. Do outro lado, estão os trabalhadores em educação, professores e sociedade civil organizada tentando modificar o teor antidemocrático do plano e incorporar suas reivindicações.

Durante os dias 19 e 20 de março de 2004, o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública realizou um Seminário onde foi produzido um documento de avaliação da proposta de PEE do governo do Estado, cuja condução e cujo andamento já haviam sido motivo de preocupação por parte desse setor. Visando contribuir para a formulação de um PEE que trouxesse benefícios e

ganhos à educação no Estado do RS, o Fórum apontou as ‘insuficiências, inconsistências e lacunas’ do PEE/RS Proposta do governo do Estado que vinham sendo implantadas. Nessa ocasião, foram feitos alguns apontamentos a respeito de certos “pressupostos básicos ausentes na proposta do governo do Estado”, principalmente no que concerne à qualidade social da educação. Naquela ocasião, ficou decidido também que a instituição não participaria da Plenária da III Etapa do PEE/Proposta do governo do Estado, a realizar-se no mês de julho de 2004, durante os dias 28, 29 e 30. Por fim, propôs ao governo do Estado um debate sobre a constituição de um Fórum Estadual de Educação, em que houvesse representação ampla das entidades da sociedade civil e da esfera pública, envolvidas com a questão educacional. A coordenação seria dada pelo conjunto dessas instituições, que viriam a mediar o processo de formulação do PEE/RS, enviando, posteriormente, ao Conselho Estadual de Educação e à Assembléia Legislativa.

A análise do manifesto encaminhado pelo Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública deixa clara a disponibilidade de dialogar com a Secretaria da Educação a questão da elaboração do PEE. Entretanto, a contrapartida do órgão oficial foi de indiferença diante dos apontamentos encaminhados.

Acredita-se que o sucesso de uma proposta está intimamente ligado ao grau de democracia que possui. Conforme Assumpção (2006, p.63), “a participação da sociedade será a garantia da legitimidade e da eficácia, para as ações planejadas, se para a mesma for aberto espaço de discussão através de audiências públicas e das próprias discussões em plenário”.

#### 4.3 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: UM “DOCUMENTO NORTEADOR” PARA OS MUNICÍPIOS

A Secretaria de Educação Básica, pela Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE), ao atender as competências regimentais do art. 11, § 3º, do Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004, instituiu o *Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação* com a finalidade de os municípios elaborarem seus planos de educação. Em sua introdução, consta como objetivo do documento “estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto à formulação e à avaliação coletiva de planos nacionais, estaduais e municipais de educação” (p.7), a fim de “oportunizar aos municípios o



planejamento e execução de suas ações a partir de informações da situação educacional” (p.7). O documento apresenta-se como uma contribuição ao esforço conjunto entre a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), cujo objetivo é “incentivar os dirigentes municipais de educação na afirmação da importância e da necessidade dos municípios elaborarem seus Planos Municipais de Educação objetivando a organização e fortalecimento do sistema de ensino, de modo geral”.

Em um primeiro momento, o documento norteador apresenta os possíveis obstáculos para se elaborar um PME, como, por exemplo, a falta de dados estatísticos precisos, a escassez de tempo e a limitação de pessoal. Dessa maneira, um documento norteador facilitaria o trabalho dos municípios, servindo de base para esses construírem os seus respectivos documentos. Além disso, retoma o item 6 do PNE: acompanhamento e avaliação, para salientar que os planos das três esferas devem compor um conjunto integrado e articulado. Assim, se os Estados demorarem em estruturar seus planos, os municípios não precisam esperar pela iniciativa desses, tendo como se articular com base no documento norteador fornecido pela União.

O referido documento descreve a forma de construção do PNE, fornecendo indícios de que o processo ocorreu democraticamente e com a participação social. Teria o PNE, no seu entender, sido permeado por discussões que levaram à sua aprovação, segundo o que havia de melhor para os rumos da educação brasileira. Não destaca, porém, os conflitos gerados pela verticalização na feitura do documento em que a sociedade civil ficou à margem das discussões e nem mesmo os nove vetos de FHC. O MEC, ao fornecer como base aos municípios o documento norteador, sugere que o PNE foi elaborado segundo os princípios mais elementares da gestão democrática, o que lhe permite dizer aos municípios que a elaboração de um PME “constitui-se como o momento de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil que, com base científica e com a utilização de recursos previsíveis, deve ter como intuito responder às necessidades sociais”. Quanto à elaboração dos PMEs, o MEC sinaliza para princípios em que acredita:

Espera-se que o processo de elaboração do PME seja conduzido de forma democrática e transparente, mobilizando todas as forças sociais, políticas e envolvendo os poderes executivo, legislativo, o Ministério Público e a sociedade civil organizada, na perspectiva de garantir os direitos da população, preceituada pela Constituição Federal de 1988, em seus arts. 205 e 206 e incisos I a VII; na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96; e no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 10.172/01 (Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação, 2005, p.8).

Destacando ainda que a garantia da efetivação das diretrizes e ações planejadas só ocorrerá se houver a participação articulada da sociedade civil, o que sinaliza para a concepção abordada neste estudo de “insubordinação”, a partir das idéias de Licínio Lima (2001).

A meu entender, parece um tanto contraditório e descabido que o MEC forneça aos municípios um documento como esse, que mais parece uma cartilha a ser seguida do que um elemento que possa servir de auxílio àqueles municípios que almejam construir um PME verdadeiramente democrático. Se, num primeiro momento, o documento norteador apresenta-se como uma referência embasada em princípios da gestão democrática, posteriormente, a partir do item 8: orientações práticas para a elaboração do Plano Municipal de Educação, ele se mostra uma cartilha densamente técnica e excludente, com idéias inócuas, pois as orientações balizadoras não explicitam os seus objetivos. As indicações contidas no documento podem ser aplicadas, ou não aplicadas, em qualquer município, independentemente de suas características específicas, o que é incoerente com os princípios da gestão democrática. Para o MEC, a construção do PME superará a prática comum da descontinuidade a cada troca de governo. Consistindo em, neste prisma, “um plano com força de lei, respeitado por todos os dirigentes municipais, resgata-se o sentido da continuidade das políticas públicas” (p.9). Nesse caso, cabe salientar a elaboração do próprio PDE, como um documento que se pretende revolucionário para a educação, que surge justamente no momento em que o PNE está em vigência e adormecido. Não seria essa também uma prática de descontinuidade nas políticas públicas? Além disso, cabe indagar se a autonomia dos municípios, entes independentes e com liberdade para organizar seus sistemas de ensino, não será ferida com a utilização de uma cartilha como essa.

#### 4.4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): IMPLICAÇÕES PARA OS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO

No dia 24 de abril de 2007, o MEC lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) simultaneamente ao Decreto nº 6.094 que dispunha sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Segundo o MEC, além de visar atingir a qualidade da educação básica, um dos intuitos do PDE está em reconhecer na educação “uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo”<sup>32</sup>. Nesse sentido, o parecer do Ministério da Educação em relação ao PDE afirma também que os programas que compõem o Plano expressam a seguinte orientação acerca da educação nacional:

[...] a educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria república, fixados pela Constituição Federal de 1988: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Razões, Princípios e Programas do Plano de Desenvolvimento da Educação).

O mesmo documento assinala ainda não ser possível “construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade”, uma vez que o PDE “oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil”, e “esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade”.

---

<sup>32</sup> Razões, Princípios e Programas do Plano de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2007.

É importante destacar que o lançamento do PDE contou e ainda conta com grande divulgação na mídia, havendo freqüentes chamadas televisivas em horário nobre que referenciam os benefícios gerados pela nova lei. A questão da qualidade do ensino tem sido o ponto mais explorado pelo discurso oficial, pois em sua ótica o PDE mostra-se como um caminho eficaz para enfrentar o histórico problema da qualidade da educação nacional. O PDE estabeleceu metas progressivas de melhoria do índice de qualidade da educação, buscando atingir, em 2022, a média obtida pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que foi de 6,0 pontos. O ano de 2022 foi definido como data devido ao seu caráter simbólico que representa os 200 anos da Independência política do Brasil.

Contrariando a divulgação da mídia, é possível afirmar que o plano do governo não teve apenas recepção favorável, havendo também oposições a ele, por meio de argumentos que se mostraram bastante plausíveis. A ausência de clareza quanto à origem dos recursos para a efetivação das metas do PDE, as formas de controle por parte do MEC, para que não haja manipulação de dados por parte dos municípios, a fim de garantir o recebimento dos recursos, são apenas algumas das críticas apontadas.

Para Saviani (2007), o PDE mostra mais ambição do que pretensão em ser um “plano”, uma vez que agrega “30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades” (p.1). Assim, o PDE não consiste em um plano, e sim num conjunto de ações, em forma de um grande guarda-chuva, que abriga quase todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. O autor denuncia que o PDE atrela sob sua guarda ações que já eram pauta no MEC, como, por exemplo, muitas das medidas constantes no Plano Nacional de Educação (PNE).

Pode-se notar que as 30 ações que compõem o Plano de Desenvolvimento da educação incidem sobre os aspectos no Plano Nacional de Educação já que, como se mostrou, 17 dessas ações estão referidas à educação básica; cinco se referem à educação superior; sete dizem respeito às modalidades de ensino; e uma ação (estágio) se dirige simultaneamente ao ensino médio, educação tecnológica e profissional, e educação superior. Observa-se que não há ação dirigida especificamente à modalidade de ensino “educação indígena”, nem ao financiamento e gestão. No entanto, o FUNDEB, além de dizer respeito ao financiamento e gestão, contempla explicitamente a educação indígena e quilombola (SAVIANI, 2007, p.5-6).

Dessa maneira, o crítico defende a idéia de que o PDE teria sido elaborado de forma paralela ao PNE, sem levá-lo em conta, conforme observa: “e, como adotou o nome de Plano, projeta a percepção de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação, que estaria sendo colocado no lugar do PNE (...)” (SAVIANI, 2007, p.7). Porém não é disso que se trata. O PDE foi formulado em plena vigência do PNE, ignorando sua existência, afirma.

O autor faz uma dura crítica ao governo Lula ao lembrar que fora o Partido dos Trabalhadores (PT) quem liderara o projeto de oposição ao PNE, aprovado durante o governo FHC, especialmente no que compete aos nove vetos sobre o plano. Acreditava-se, dessa maneira, diz Saviani, que, ao chegar ao governo, a oposição de outrora derrubasse os vetos que impediam a destinação de recursos para a educação, o que não ocorreu. Para o autor, muito do que vem sendo adotado pelo atual governo deve-se à aproximação da corrente majoritária do PT ao empresariado brasileiro, o que resultou, paralelamente, ao afastamento do partido com suas bases originárias. Esse fato também explica a formulação do PDE em parceria com as elites empresariais do país<sup>33</sup>, e não com a sociedade civil e com os profissionais da educação.

Carro-chefe do PDE, segundo Saviani (2007), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação alia o governo e o empresariado na realização de ações sociais, não se distanciando da lógica adotada pelos governos neoliberais de convocar a sociedade para executar as tarefas que são de responsabilidade do governo. Conforme o nome já indica, o Compromisso Todos pela Educação leva ao entendimento de que se todos se unirem em prol dessa causa os problemas do país estarão resolvidos. Com relação a esse pensamento, Sardagna (2007) alerta para a necessidade de problematizar o discurso que tem se propagado, ultimamente, apontando a educação como a solução para os males do mundo. Para a autora:

---

<sup>33</sup> “Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros. Em seu lançamento, o “Compromisso Todos pela Educação” definiu cinco metas: 1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola; 2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever; 3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série; 4. Todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio; 5. O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido” (SAVIANI, 2007, p.8).

as políticas educacionais do Brasil estão em sintonia com os discursos das agências internacionais que, em nome de uma causa maior na luta pela humanidade, imprimem modos específicos de cidadania que convergem com os preceitos do mundo global. A convocação de todos em favor da educação, projeto atual das políticas no Brasil, também está atravessada por esses discursos. [...] é também produtivo problematizar as políticas educacionais enquanto práticas que ao narrarem sobre algo, inventam realidades que nem sempre estão construindo em prol do coletivo, mas podem estar criando condições para a expansão das leis que regem o mercado financeiro (SARDAGNA, 2007, p.10).

Cabe aqui salientar a importância de haver parceiros na realização das tarefas que realmente objetivam melhorar a qualidade da educação e dos demais serviços para a sociedade em geral, contudo, não podemos ser ingênuos de pensar que essa ajuda é fruto puramente da bondade dos grandes empresários, sendo doada sem haver algo exigido em troca, como, por exemplo, a isenção de impostos para as suas empresas. Nesse sentido, Saviani alerta que:

é preciso cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado nossas elites econômicas e políticas. Com efeito, se o MEC seguir na trilha proposta pelo movimento empresarial “Compromisso Todos pela Educação”, os limites do PDE resultarão incontornáveis (SAVIANI, 2007, p.14).

Além disso, há de se pensar também que o incentivo financeiro dispensado será cobrado, em algum grau, com formas de intervenção nos princípios educacionais, objetivando aproximá-los à lógica empresarial ou, conforme aponta Saviani, à “pedagogia de resultados”, inserida na concepção da qualidade total.

Para Pauly (2007), é necessário e consensual que se estabeleçam metas para as políticas públicas e sociais, sem as quais não se poderá efetivar a universalização de tais medidas. No entanto, alerta o autor para as divergências quanto às formas de proceder às “negociações necessárias para quantificar tais metas. Divergência maior ainda se estabelece entre as classes sociais quando se trata de definir a natureza e os objetivos destas metas, ou seja, a quem elas beneficiam” (p.13).

Assim, no que tange ao PDE e aos seus objetivos que versam sobre o cumprimento da proposta de melhorar a qualidade da educação básica, é importante retomar a reflexão de Lima (2001) e Cury (2002), cujo pensamento, respectivamente, recai sobre a questão da participação da sociedade para que qualquer determinação legal tenha êxito, além de ser essa a única via para se caracterizar uma gestão como democrática. Dessa maneira, retomo novamente a imprescindível contribuição de Saviani, para quem a sustentabilidade do Plano e, sobretudo, a qualidade do ensino em nosso país dependem do aumento de recursos para a área educacional, o que tornaria possível equipar adequadamente as escolas, pagar salários justos aos educadores, incentivar a formação etc. Infelizmente, tem-se de destacar a descontinuidade das políticas em nosso país a cada troca de gestão governamental, praxe que tem ocasionado a paralisação e até o abandono de obras e projetos que vinham sendo executados. No que tange a esta questão, o PDE não foge a essa lógica, pois “(...) agora, quando o PNE se encontra a menos de quatro anos do encerramento de seu prazo de vigência, anuncia-se o PDE formulado à margem e independentemente do PNE” (SAVIANI, 2007), o que significa que quando surge o PDE em plena vigência do PNE, propondo metas já contempladas no documento de 2001, novamente em 2007, significa que as propostas estão sendo adiadas, empurradas para o futuro. Enquanto isso, existem necessidades imediatas para a melhoria da qualidade de ensino nacional que continuam à espera da população. Conforme aponta ainda Saviani (2007), quem duvida que, alguns anos antes de se chegar a 2022, não surja outro plano para a educação que vise substituir o PDE, adiando novamente as metas contidas nesse, que por sua vez já estavam contempladas no PNE de 2001. Em vista do que foi observado até aqui acerca do PDE, não seria o caso de indagar se a política em questão não pode ser caracterizada como sendo de ingerência dentro de uma mesma hierarquia, ou seja, a União?

Embora seja consenso que o PNE foi elaborado de tal forma que não contemplou os princípios de gestão democrática, não se pode esquecer que continua sendo o plano que está em vigor. Cumpre ao governo atual propor medidas para reformulá-lo, por meio de avaliações entre o MEC e a sociedade que indiquem as falhas do referido plano. O que não pode ocorrer é a vigência simultânea de dois documentos, em muitos aspectos similares, pois contemplam as mesmas metas e objetivos, em que uma lei concorre com a outra.

Saviani alerta para o fato de o Partido dos Trabalhadores ter liderado um movimento contrário à aprovação da Lei nº 10.172/01 e ao chegar ao poder em 2004 nada ter feito para modificar o documento que foi aprovado. Esse fato sinaliza para uma certa concordância no que

tange às medidas vetadas pela gestão anterior, negando a trajetória de lutas em prol da sociedade por parte do PT. Além disso, o movimento contrário ao governo FHC taxou-o de antidemocrático por ter construído o PNE sem respeitar as metas apontadas pela sociedade organizada como sendo de importância para a educação do país. Nesse sentido, cabe lembrar que o PDE também foi estruturado de forma vertical, consistindo em contradição com sua própria redação que diz reconhecer na educação “uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo” (Razões, princípios e programas do Plano de Desenvolvimento da Educação, p.2). O PDE afirma oferecer em seus princípios “uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil” (p.2), porém, como é possível perceber, as determinações práticas negam o princípio da gestão democrática contido na Constituição.

Se partirmos do pressuposto de que nenhuma decisão é isenta de concepções ideológicas e, tão pouco, uma política está desvinculada de outra, uma vez que as partes constituem o todo (MORIN, 1996), é importante pensarmos acerca das possíveis referências que Estados e municípios terão para construir seus respectivos planos de educação. Como eles poderão constituir planos democráticos se a referência que o MEC lhes fornece é de centralização.

Se, conforme o PDE, não é possível “construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade”, e se esse alinhamento exige “a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade” (Razões, princípios e programas do Plano de Desenvolvimento da Educação, p.2), como explicar as tentativas de uniformização/padronização da educação brasileira, por meio de avaliações sistemáticas e uma avaliação padrão em todo o país?

Levando em conta o conceito de ingerência e de permeabilidade apontado por Werle (2006), é que, quando sugiro existirem essas duas características que se fundem na relação entre as esferas do Estado brasileiro, penso ser importante salientar também que essas relações só são possíveis quando há uma passividade por parte das outras instâncias, conforme indica Werle (2006, p.32): “a ingerência envolve certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa



passividade e adesão das demais”. Se os Estados e municípios possuem “uma dinâmica de apropriação/re-significação de programas e propostas desenvolvidas pelo poder central” (DUARTE apud WERLE, 2006, p.33), não primando por projetos próprios que visem constituir sua autonomia e independência na relação entre as esferas mais altas da hierarquia, então, serão passíveis de permeabilidade, uma vez que essa é ocasionada pelo favorecimento e pela permissão da intromissão de uma hierarquia a outra. Nesse sentido, para fazer frente a isso, os entes federados devem primar por sua autonomia, consolidar suas identidades locais pela construção gradual e sistemática de sua democracia em suas práticas cotidianas entre governo, gestores públicos e sociedade civil.

## **5 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: PROCESSOS DE DIVULGAÇÃO EM ESTEIO**

Sem informação não erigimos uma sociedade de indivíduos plenamente incluídos nela, socialmente e, sobretudo, politicamente. E incluir politicamente não significa ter cidadãos “obedientes”, que concordem com as formulações que recebem prontas, mas cidadãos críticos, que participam do processo de decisão com as suas diferenças. A democracia se constrói assim, com diálogo e participação, e não pela adesão pura e simples (BUCCI, 2004, p.32).

Conforme explicita o trecho acima, viver em uma democracia requer participar dos processos de decisão como sujeitos críticos detentores da liberdade de questionar, discordar e apresentar outras alternativas àquelas dadas. Utilizo a contribuição de Bucci (2004) para discutir acerca do processo de divulgação dos planos municipais de educação, por entender que quando uma instância federada elabora um documento da importância do plano de educação, com vigência para dez anos, todas as discussões que o permeiam fazem parte do seu *processo de divulgação*, não restringindo a sua divulgação apenas à fase pós-oficialização do documento. Todos os momentos implicados na sua formulação, desde os primeiros contatos, as primeiras

reuniões, as primeiras discussões, a busca por materiais para servir de base referencial, o estudo do diagnóstico da realidade municipal etc. fazem parte desse processo. Isso implica em dizer que quando a Secretaria Municipal de Educação de Esteio realizou cada um dos passos para a elaboração do seu PME, já é possível perceber se esse processo foi democrático ou não. Nesse sentido, quando levamos em conta a ausência de uma cultura participativa em nossa sociedade, como bem apontam Campos (1990) e Boaventura (1997), devemos levar em consideração que se uma gestão democrática pretende que suas políticas advenham de um processo participativo, é necessário haver, por parte desses gestores, uma série de ações provocativas, que instiguem e despertem o interesse da comunidade para participar. É preciso levar em conta que é bastante comum na nossa sociedade as pessoas nutrirem o pensamento de que não podem contribuir em nada nesses espaços de discussão, que sua opinião não servirá para nada. Destarte, isentam-se de participar e abrem mão do seu direito de cidadania.

O conceito de gestão democrática utilizado e entendido aqui parte das formulações de Cury (2002), para quem a palavra gestão, vista a partir da origem etimológica e filosófica apoiada na maiêutica socrática, “implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação segundo a justiça” (p.165), incluindo-se também nessa descrição o diálogo, que é entendido como uma forma superior de encontro dos indivíduos na busca da solução de conflitos. O autor vai mais além quando aponta na origem etimológica da palavra um outro significado que não corresponde àquele que geralmente é difundido de maneira caricata, cuja idéia remete a um gerente que executa friamente e determina ordens de maneira autoritária para que sejam executadas, ou mesmo, demonstra atitudes políticas paternalistas. Ambas as idéias, segundo ele, levam a “formas de pensar e agir sobre o outro não reconhecido como igual” (p.165), inferiorizando-o. Segundo Cury, a gestão “é a geração de um novo modo de administrar a realidade e é, em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo” (CURY, 2002, p.165).

Ao referenciar a gestão democrática na Constituição Federal de 1988 – por meio dos princípios por ela abordados, que devem reger uma administração pública, de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – no que concerne ao pacto federativo e à autonomia dos entes federados – e no Plano Nacional de Educação – no aspecto que tange à gestão democrática a partir da participação da

comunidade –, o autor aponta caminhos que me possibilitam problematizar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Esteio, questionando aspectos como a ausência de uma divulgação adequada capaz de atingir todos os grupos sociais presentes no município, o caráter democrático e participativo no processo de elaboração do documento e a autonomia do ente federado municipal ao construir o PME, se levarmos em conta que Esteio utilizou como principal referência o texto do Plano Nacional de Educação.

Se a “impessoalidade” é um critério da universalidade da norma, significando que todos possuem os mesmos direitos perante as leis e os espaços que são públicos, esse princípio é negado no processo de elaboração do PME, quando analisamos o depoimento de uma integrante do Conselho Municipal de Educação ao responder o questionamento acerca da divulgação do documento na comunidade. “Se não me engano havia fôlderes nas lotações para a primeira audiência. As posteriores tiveram encaminhamento específico. Cada comissão definia como ia chamar e quem iria ser chamado a participar”. Esse exemplo deixa claro não apenas a negação da impessoalidade diante do ato de se convidar somente a quem se julga importante que participe, excluindo o restante da comunidade da discussão de algo que é de interesse público, como também nega o princípio da “publicidade”, cujo dever é “expor a todos, ao público, algo cuja natureza tem no cidadão sua fonte de referência” (Cury, 2002, p.168).

É importante destacar ainda um trecho importante que clarifica o pensamento do autor no que tange à questão da publicidade, não se resumindo apenas a um aviso ou um comunicado feito pelo órgão gestor como forma de tranquilizar a consciência e dizer que as pessoas foram avisadas, mas algo que requer informações constantes e sistemáticas, inclusive e sobretudo do resultado obtido.

É pública a exposição de algo que pode ser diretamente assistida por qualquer um como, por exemplo, a reunião de um órgão colegiado, a defesa de uma tese acadêmica ou a realização do casamento civil. Mas também é da natureza do público o dar publicidade ou o dar conhecimentos posteriores de uma realidade, do conteúdo de uma reunião ou de uma decisão que interessa a todos. (...) A publicidade é uma forma democrática que permite ao cidadão controlar o governo na medida em que tem em mãos um instrumento para discernir a liceidade ou não dos atos governamentais (CURY, 2002, p.168).

Segundo o autor, a gestão democrática também implica num trabalho conjunto, em equipe, o que não parece ter ocorrido durante a elaboração do PME, conforme pude verificar na fala da mesma integrante do CME. “No entendimento que a nossa comissão teve (...) eu não sei te dizer como foram as outras comissões, só sei como funcionou a minha Comissão”. Essa declaração deixa clara a falta de diálogo e de homogeneidade entre as comissões que discutiram as temáticas do PME, não havendo a apropriação do todo por todos(as) que participaram da construção do documento. Além disso, o desconhecimento das comunidades escolares em relação ao documento evidencia o caráter não-participativo e não-democrático desse processo.

É impossível discutir processo de divulgação sem fazer referência ao papel da mídia e sua responsabilidade no que tange a questões de interesse público, como a questão do PME. Ao falar acerca da mídia pública<sup>34</sup> e da função social que possui, Bucci (2004) afirma que os meios de comunicação social têm a tarefa de democratizar a informação, permitindo a todos informações com transparência quanto ao exercício dos direitos de cada cidadão. Para o autor, em uma sociedade democrática não é o mercado que organiza a mídia, “mas a vontade política das nações, com base em mecanismos e critérios consolidados pelo funcionamento da própria democracia” (BUCCI, 2004, p. 29), pois a origem da imprensa está relacionada ao funcionamento da democracia, e por isso denuncia a “oligopolização” da informação, pois a informação é uma condição essencial para que a população fiscalize o governante, uma vez que o direito à informação não foi um presente concedido pelo mercado, foi uma conquista política “que se firmou como tal e entrou na lista dos direitos fundamentais do cidadão” (BUCCI, 2004, p.31). Para o autor, ainda, a cidadania é uma condição abstrata do ser humano que, infelizmente, tem sido encoberta pela dimensão do consumo. Dessa forma, é importante e necessário ter uma mídia que exerça a função de informar sobre os direitos, “uma mídia pública que abra um canal para acesso à cultura e ao conhecimento, para compor o campo de debate que é o espaço público político na democracia. Esta informação é uma função pública” (p.30).

---

<sup>34</sup> Por mídia pública, o autor entende as estações de rádio, televisão e agências de notícias como jornais e revistas.

## 5.1 METODOLOGIA

A dissertação de mestrado consiste, para muitos pesquisadores, na iniciação à pesquisa acadêmica e científica. Quase sempre esse caminho é dolorido e solitário, cheio de percalços e surpresas. Ao longo de todo o processo, surgem inúmeras dúvidas e questionamentos pois desconstruímos muitas certezas que julgávamos ter. Tornamo-nos mais humildes, pois percebemos que nenhuma certeza é tão certa, tendo em vista que nada é inexorável e que tudo está em constante transformação.

Segundo o filósofo, o princípio da sabedoria é saber que muito pouco se sabe, portanto, a humildade está em perceber que há um mundo muito vasto a ser desvendado. Ao mesmo tempo, descobrimos não ser possível apropriar-se de tudo, já sendo suficiente saber que à medida que as partes compõem o todo e que o todo é composto pelas partes (MORIN, 1996), nem o todo e nem as partes devem ser analisados de forma desvinculada, pois tudo está inter-relacionado.

Bauer (2002) ao falar da pesquisa social faz referência aos métodos empregados pelos pesquisadores na coleta de informações. As entrevistas faladas e escritas consistem em duas formas de depoimentos bastante diferentes. Embora nos dois casos deva ser concedida liberdade ao entrevistado para que ele se expresse sem sentir-se induzido ou pressionado, podem-se perceber elementos diferenciados no emprego das duas metodologias. Por mais indiscutível que seja a importância da palavra escrita, não podemos negar que a palavra falada não se limita apenas à emissão de vocábulos por parte do depoente, podendo, muitas vezes, dizer mais do que aquilo que está sendo emitido verbalmente. É imprescindível, portanto, considerar as pausas, os olhares, a entonação da voz, as dúvidas, enfim, toda a maneira com que o entrevistado porta-se ao falar sobre o assunto em questão, pois esses elementos podem conferir ao pesquisador atento respostas para muitas indagações ou mesmo levar a outros questionamentos que podem aprofundar a análise que vem sendo elaborada<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Após ter ingressado no curso de mestrado da UNISINOS com a proposta inicial de pesquisa que abordava a temática da Educação de Jovens e Adultos (EJA), meu objeto de estudo passou por mudanças em virtude de minha aproximação com os projetos de pesquisa de minha orientadora. Percebi que o enfoque que eu pretendia dar ao meu trabalho aproximava-se muito mais das discussões que vinham sendo realizadas pela professora Flávia Werle e seu grupo de pesquisa que tem se dedicado ao estudo dos Sistemas Municipais de Ensino. Importante também, nesse processo, foram as conversas com a professora Berenice Corsetti, as quais me auxiliaram na delimitação do tema de

Quando me proponho a analisar o processo de divulgação do PME de Esteio, devo dizer que esse inclui o estudo que abarca desde os primeiros momentos em que ocorreram as articulações para construí-lo, o que significa dizer os contatos iniciais feitos pela SMEE, os recursos empregados para informar à comunidade da realização desse evento como a utilização de cartazes, convites, fôlderes, faixas, notícias nos jornais, reuniões, palestras etc., notificando que seria elaborado o PME, as reuniões e plenárias de cada temática com os sucessivos debates realizados, a aprovação do plano pela Câmara Municipal e o primeiro ano de vigência do documento, com sua apropriação pelas comunidades escolares para que as metas e os objetivos começassem a ser postos em prática.

Este curto espaço de tempo analisado, compreendido entre os primeiros meses do ano de 2006 e fins de 2007, pode proporcionar uma idéia significativa, não apenas no que concerne à forma de construção do documento, com políticas de incentivo à participação da comunidade, mas também de como será a sua aplicabilidade, pois penso que se houve ausência de participação durante a elaboração, possivelmente também haverá no momento de pôr em prática as suas referidas ações.

Após os primeiros contatos com a comunidade, passei a perceber outros elementos que se tornaram imprescindíveis na minha investigação. Notei como era explorado pela gestão municipal o *slogan* “Cidade Educadora” em todos os carros de uso público, documentos e fôlderes emitidos pelos órgãos oficiais. Dessa forma, fui tomada por uma grande curiosidade em estudar o conteúdo do PME dessa cidade. A partir de então, pude atribuir sentido e clareza àquilo que eu vinha lendo sobre o Plano Nacional e o Plano Estadual de Educação, pois o PME era uma determinação do primeiro.

A forma como procedi para apropriar-me do campo empírico foi gradual e sistemática, exigindo cautela e muitas conversas na comunidade em questão. Primeiramente visitei a SMEE e solicitei informações acerca do PME. Esclareci às autoridades (Secretária da Educação e Prefeita) acerca de meu estudo. Participei das últimas reuniões de elaboração do plano enquanto fiz contatos com professores(as) das escolas municipais. Busquei conhecer mais acerca da realidade municipal e sua história, para, a partir de então, canalizar meu estudo para o tema específico do PME.

---

estudo, nos momentos em que passava por muitas dúvidas acerca da definição de minha proposta. A partir disso, meu enfoque passou por mudanças graduais até chegar à estruturação atual.

Decidi realizar entrevistas com professores(as) e trabalhadores(as) da educação da rede municipal para verificar seu conhecimento sobre o PME. Elegi duas escolas municipais para serem meu lócus de pesquisa. Nesses espaços, verifiquei, por meio de doze entrevistas<sup>36</sup> com os atores escolares: professores(as), diretores(as), secretários(as) de escola e supervisores(as) pedagógicos(a), como ocorreu a divulgação do plano em cada um deles e, sobretudo, se haviam participado das discussões, qual era o conhecimento que eles tinham a respeito do conteúdo do documento e se a SMEE já havia entregue o plano impresso nas escolas. Escolhi uma escola localizada na periferia e outra no centro da cidade por acreditar que a localização espacial é um fator que muitas vezes implica num público diferenciado, com maior ou menor poder aquisitivo, cujo tratamento dispensado por parte das administrações públicas é, muitas vezes, também diferenciado por se tratarem de públicos diferentes. Após definidas as duas escolas de análise, visitei-as e expliquei meu objetivo, solicitando a permissão para realizar as entrevistas.

O critério de escolha dos professores entrevistados está relacionado a um maior/menor tempo de trabalho na rede de ensino. Procurei entrevistar professores com um tempo diferenciado de trabalho na rede municipal, para ver se havia alguma diferença em seus entendimentos quanto à filosofia de ensino adotada pelo município ao longo de sua trajetória de trabalho.

Além desses atores, também foram entrevistadas representantes da Secretaria Municipal de Educação, uma representante do Conselho Municipal de Educação, um representante do FUNDEB no município, uma representante do poder Legislativo, uma professora da rede municipal pertencente à outra escola, uma vice-diretora de uma escola estadual e uma supervisora pedagógica de uma escola privada. Além disso, participei de reuniões com a coordenação da merenda escolar, realizando visitas em duas escolas no horário das refeições à convite da nutricionista responsável.

Optei por realizar entrevistas semi-estruturadas<sup>37</sup> por acreditar que esse procedimento concede maior liberdade para o entrevistado discorrer sobre o assunto e, dessa forma, poderia ser mais rico o resultado. Conforme Lefèvre e Lefèvre (2000), as entrevistas semi-estruturadas superam a limitação compreensiva de determinados dados considerados objetivos, como, por exemplo, leis e decretos que parecem ser algo dado, estanque. Dessa maneira, defendem-nas

---

<sup>36</sup> Ver no anexo 3 o termo de consentimento das entrevistas.

<sup>37</sup> Ver no anexo 2 o roteiro utilizado como parâmetro para a realização das entrevistas. Cabe salientar que não me detive de forma rígida à estrutura do roteiro. Esse serviu apenas como referência.

como uma forma de tornar acessível ao pesquisador dados da realidade de caráter subjetivo como a forma de pensar, os comportamentos etc. “Assim, a reconstrução dos campos através de dados de natureza subjetiva, obtida por meio de entrevistas individuais, poderia trazer à luz determinadas questões que, de outro modo, permaneceriam obscuras” (p.16).

Para os autores, quando se trabalha de forma qualitativa com questionários abertos, o conjunto de respostas às indagações consiste “nas Representações Sociais sobre o tema no substrato discursivo destas representações, e o conjunto destas representações, o imaginário existente sobre dado tema” (LEFÈVRE e LEFÈVRE, 2000, p.13). Dessa maneira, o pensar que determinada população tem sobre certo assunto “pode se manifestar, dentre outros modos, através do conjunto e discursos verbais emitidos por pessoas dessa população” (p.13).

Os autores assinalam ainda que o sujeito individual, enquanto ator social, revela formas já interiorizadas da sociedade em que vive, mas também preserva “modelos culturais interiorizados” que são peculiares. Faz-se necessária, portanto, “a seleção de diversas e variadas entrevistas, a fim de que possamos compor o quadro global, para que seja atingida a compreensão do campo pretendido” (LEFÈVRE e LEFÈVRE, 2000, p.16).

Depois de ter realizado as entrevistas, transcrevi-as, analisei-as e comparei as falas entre os depoentes e o discurso oficial. Esse exercício foi bastante importante para a investigação, pois, apoiada em Lefèvre e Lefèvre (2000), acredito que a pesquisa qualitativa permite a “compreensão mais aprofundada dos campos sociais e dos sentidos neles presentes, na medida em que remetem a uma *teia de significados*, de difícil recuperação através de estudos de corte quantitativo, em que o discurso, quando está presente, é sempre reduzido a uma expressão numérica” (p.16, grifo dos autores).

O exame das entrevistas foi feito segundo a metodologia da Análise de Conteúdo que também foi utilizada na investigação documental (PME, Lei Orgânica, notícias em jornais, revistas locais e Internet) e na análise das declarações oficiais. A investigação documental visa verificar o conteúdo das metas, dos objetivos e das propostas feitos acompanhados de um discurso oficial que também foi analisado a partir da prática concreta de suas políticas. Dessa maneira, procedi a uma análise da documentação arquivada pela Assessoria de Imprensa do município de Esteio, concernente à forma de divulgação do Plano Municipal de Educação (PME) na comunidade durante o ano de 2006, período em que foi elaborado o PME da cidade. Foram



analisados sete jornais<sup>38</sup> correspondentes aos meses de março a dezembro de 2006, período que corresponde ao início das discussões do plano até a sua aprovação pela Câmara Municipal. Os arquivos pesquisados eram compostos pelas mais diversas reportagens que faziam referência ao município de Esteio, não se limitando apenas à temática educacional. Portanto, o volume de material era demasiado grande, o que exigiu uma disponibilidade considerável de tempo de investigação somada a um exame atento de cada reportagem existente. O estudo foi realizado objetivando verificar a incidência de notícias sobre o Plano Municipal de Ensino na imprensa local (jornais) e a forma como essas reportagens abordavam o assunto.

Bauer (2002), ao afirmar não ser possível “(...) reconstruir o texto original uma vez codificado”, e para quem “a irreversibilidade é o custo de uma nova informação” (p.191), reitera a idéia proposta por Lima (2001), levando-nos a entender que, mesmo fora do processo de elaboração de uma lei, há possibilidades desses sujeitos incorporarem, no espaço da prática, mesmo que de forma não legalizada, as concepções que possuem, pois, uma vez feita a leitura de um código escrito, esse passará pela interpretação pessoal do seu leitor.

No que concerne à Análise de Conteúdo, o autor continua com a seguinte afirmação: “[...] a validade da AC deve ser julgada não contra uma ‘leitura verdadeira’ do texto, mas em termos de sua fundamentação nos materiais pesquisados e sua congruência com a teoria do pesquisador, e à luz de seu objetivo de pesquisa” (BAUER, 2002, p.191).

A pesquisa qualitativa aliada ao enfoque dialético da metodologia da Análise de Conteúdo, apoiada nas concepções de Laurence Bardin e de autores que nele se sustentam, como Triviños, servem de sustentação teórica para esse estudo, pois acredito que a Análise de Conteúdo serve “(...) para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza”, conforme Triviños (1987, p.160). Dessa forma, penso que, ao apoiar-me nesse referencial teórico, terei o auxílio necessário para sustentar minha investigação.

Na concepção de Bauer (2002), a Análise de Conteúdo (AC), enquanto técnica híbrida de análise de textos, faz mediações entre o “(...) formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais” (p.190), o que significa que não ignora as diferentes metodologias empregadas no

---

<sup>38</sup> Jornal do Comércio, Correio do Povo, Zero Hora, Vale dos Sinos, Destaque, Eco dos Sinos, Jornal Oficial. O acervo de “clipagem” elaborado pela Assessoria de Imprensa do município de Esteio localiza-se no prédio da prefeitura municipal.

estudo dos dados coletados. A AC preocupa-se, sobretudo, com o emprego de palavras nas dimensões sintática e semântica, ao procurar verificar a estruturação dessas nas frases e nos discursos e seu uso em um contexto temporal e espacial. A aplicabilidade dessa teoria no objeto de estudo focado nessa pesquisa pode ser remetido à maneira como a Secretaria Municipal de Educação fez uso de expressões e a utilização recorrente de palavras no documento do PME. Para Bauer (2002),

a frequência das palavras e sua ordenação, o vocabulário, os tipos de palavras e as características gramaticais e estilísticas são indicadores de uma fonte e da probabilidade de influência sobre alguma audiência. O freqüente emprego de uma forma de palavras que não é comum pode identificar um provável autor e determinado vocabulário pode indicar um tipo provável de público (p.193).

A elaboração desta pesquisa foi fruto de bastante esforço e grande trabalho. A metodologia de análise documental utilizada foi escolhida por acreditar na qualidade que sua abordagem proporciona e também por sua proximidade com as concepções teórico-ideológicas de que partilho. Não pretendo desmerecer as outras propostas metodológicas existentes, até porque todas elas objetivam atingir o mesmo caminho: construir pesquisas científicas com seriedade. Dessa maneira, as contribuições e críticas que possam vir com o intuito de melhorar e qualificar este estudo serão bem aceitas.

## 5.2 O PROCESSO DE DIVULGAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ESTEIO: RETOMADA TEÓRICA DO OBJETO DE ESTUDO

Verificar se uma política pública considerou, em suas etapas de construção e efetivação, os valores democráticos de transparência de informações para que toda a sociedade tivesse acesso a elas; e os de impessoalidade, que isentam os interesses particulares em detrimento dos coletivos e de publicidade, tornando realmente público a todas as pessoas aquilo que é de seu interesse,

requer dar voz aos atores de determinada sociedade e, a partir de então, proceder à compreensão dos relatos para se chegar a um entendimento de cada caso.

A Lei nº 9.394/96 (LDBEN) em seu art. 14, §§ I e II, estabelece que as normas da gestão democrática serão definidas por cada sistema de ensino, de acordo com suas peculiaridades, respeitando os princípios de “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e de “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. A compreensão que a Lei fornece sustenta-se nos princípios da gestão democrática do ensino, devendo esses abranger toda e qualquer construção que diga respeito ao ensino.

Para Cury (2002), a educação escolar consiste em um serviço público e, conseqüentemente, inclui tanto as instituições públicas quanto as privadas, ambas tendo que respeitar as determinações comuns da educação nacional, ressalvadas as peculiaridades regionais. Da mesma maneira, Monlevade (apud Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação, 2005, p.25) diz que o Plano Municipal de Educação não se restringe apenas às escolas sob responsabilidade do município, o que significa que todas as instituições presentes nesse espaço fazem parte da educação municipal e devem conjuntamente discutir, opinar, dialogar, construir, empenhar-se, desenvolver ações, apontar caminhos etc., com o intuito de construir uma educação de qualidade para todos(as).

A presente pesquisa propõe-se a analisar o processo de elaboração e divulgação do PME de Esteio a partir da concepção de gestão democrática. Apoiando-me nas referências recém apresentadas, pude compreender a ausência dos elementos fundamentais que caracterizam essa prática, conforme evidencia a fala de uma educadora municipal quando descreve seu conhecimento, bem como sua participação, em relação à elaboração do PME: “só a equipe diretiva está tendo contato direto com a Secretaria em relação ao Plano Municipal de Educação, porque eu, como professora, não participei de nenhuma atividade”. A esse respeito, o Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação (2005) alerta que “nenhum cidadão pode ser um estranho ou desconsiderado no PME” (p.28), já que o objetivo a que se propõe é o de ser um documento verdadeiramente democrático. Nesse sentido, entendo que o processo democrático não se efetiva por meio de uma participação vigiada e restrita, que pune ou impede as opiniões contrárias. A propósito, alerta que “incluir politicamente não significa ter cidadãos

‘obedientes’, que concordem com as formulações que recebem prontas, mas cidadãos críticos, que participam do processo de decisão com as suas diferenças. A democracia se constrói assim, com diálogo e participação, e não pela adesão pura e simples” (BUCCI, 2004, p.32).

Nesse sentido, é importante verificar a opinião de uma educadora municipal com relação à construção do PME:

A escola recebeu correspondências avisando sobre a formulação do Plano, mas a escola participou pouco. (...) a gente tem uma maneira de trabalhar na escola que é em reuniões pedagógicas em que se pode abrir espaços para essas discussões, por sabermos da importância de um PME no município. Nós sempre ficamos sabendo dos encontros, mas (...) o que acontece é que a escola tem professores que têm horários. Aqui existe uma questão engraçada que há muitos professores concursados aqui, mas que moram em Porto Alegre, Viamão, Cachoeirinha, Alvorada e esse professor, em geral, tem sessenta horas de trabalho e fica difícil participar. As plenárias, quando a gente viu, já estavam montadas. Eu questiono a forma como foram feitas (...) Se tu queres que, efetivamente, as pessoas participem; se tu queres construir com a participação, no mínimo dos professores da rede, teria que abrir outras possibilidades de horário e de dias da semana (...) Nos próprios seminários que a Secretaria oferece poderiam ser trabalhadas questões do PME, sabe, organizar de uma forma que as pessoas pudessem participar mais. Na minha escola participamos de algumas intervenções, mas foram poucas. Pelo que eu conversei com o pessoal da rede, pois a gente conversa com um e com outro, e esse sentimento é comum. Se fores perguntar pra outras pessoas, professores, têm os que nem sabem o que há no Plano. E, até hoje, a gente não recebeu o Plano. Ele está no *site*, mas nós não o recebemos ainda. As pessoas não têm acesso; não têm tempo. Às vezes a Secretaria tem um discurso, ah, mas o pessoal não participa. Mas já perguntaram por que eles não participam?

Assim, quando se leva em conta que a educação brasileira enfrenta problemas históricos como a falta de recursos, a má qualidade do ensino, a ausência de uma infra-estrutura adequada às escolas e a desvalorização dos profissionais da educação, é que entendo o quanto um plano de educação pode contribuir para a melhoria dessas demandas em âmbito local. Do contrário, quando a opinião dos profissionais que enfrentam diariamente as dificuldades apontadas não é considerada, é que se percebe o grau de estagnação em que nos encontramos frente às determinações contidas em na ssa Constituição e leis da educação. Conforme uma educadora de Esteio, “são questões do dia-a-dia que fazem muita diferença pra gente”, fazendo referência à questão salarial e à determinação da lei que permite as escolas de ensino “normal” atenderem a

alunos especiais sem que essas e os professores estejam estruturados para tanto. “Ontem mesmo foi agredida por um aluno especial na escola em que trabalho (...)”, salienta.

Os princípios destacados anteriormente de gestão democrática estão contemplados tanto na Constituição Federal em vigor quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação. Entretanto, é sabido que em nossa República Federativa, que possui uma das mais belas constituições do mundo, nem tudo o que é lei cumpre-se na prática. Destarte, o papel dos cidadãos deve ser de vigilância, em que o cobrar do poder público o efetivo cumprimento de suas obrigações passe a ser um hábito permanente e não algo relegado a um segundo plano.

### 5.3 UM POUCO DA HISTÓRIA DE ESTEIO

O primeiro proprietário das terras que hoje pertencem ao município de Esteio foi Francisco Pinto Bandeira, que as recebeu como Sesmaria em 20 de maio de 1740. Após a sua morte, as terras passaram ao domínio do filho Rafael e sucessivamente a sua esposa. Conforme Luz (2005), a partir de então começou a haver um fracionamento da propriedade que deu origem a outros povoados, como, por exemplo, Gravataí e Canoas, hoje municípios vizinhos.

Mais tarde, as terras foram adquiridas pelo Coronel Serafim Pereira de Vargas que utilizou a propriedade para a pastagem do gado vacum, o que teria dificultado o povoamento local. O novo delineamento do espaço ocorreu quando a Sociedade Industrial Três Portos Ltda., pertencente ao grupo Dahne, Conceição & Cia., arrematou a maior parte dos lotes desta propriedade, transformando em ruas habitadas aquilo que antes eram campos de pastagem.

O desenvolvimento de toda a região está intimamente vinculado à construção da primeira estrada de ferro do Estado – em 1874 – que ligava São Leopoldo à Porto Alegre, facilitando a comunicação e as trocas comerciais entre os dois pontos. Contudo, a “Parada 20”, como ficou conhecida a “Estação Esteio”, só foi construída e integrada à rede apenas em 1928.

A partir da década de 1930, o progresso local ocorria juntamente com as aspirações de maior autonomia e emancipação. Dessa forma, em 1948, ocorreu o desmembramento de Esteio, do que era o 7º Distrito de São Leopoldo – Sapucaia. Elevaram-no então à categoria de Primeiro

Subdistrito e logo depois à categoria de Vila, com limites fixados, sendo elevado a 11º Distrito pela Lei nº 174 de 1950.

Em 1952, iniciou-se uma série de 21 encontros que, ao longo de dois anos, discutiram a emancipação de Esteio, o que só ocorreu oficialmente em 15 de dezembro de 1954, pela Lei nº 2.520 do mesmo ano.

Localizado a 16 quilômetros da capital gaúcha e situado entre os municípios de Canoas, Sapucaia do Sul, Gravataí, Cachoeirinha e Nova Santa Rita, Esteio é considerado um município pequeno em extensão, com apenas 27,5 quilômetros quadrados. Ao Noroeste é banhado pelo Rio dos Sinos, que, no princípio do povoamento da região de São Leopoldo, foi a principal via de acesso ao comércio entre a pequena colônia alemã e a província de São Pedro, hoje, Porto Alegre. Atualmente o Rio dos Sinos não é mais o principal meio de acesso, decorrente da constituição da BR-116 e da linha do Trensurb.

Esteio passou a ter maior projeção externa após 1969, quando o Governador do Estado Walter Peracchi de Barcelos transferiu a sede da Expointer do Bairro Menino Deus, em Porto Alegre, para a fazenda Kroeff em Esteio, conferindo ao município destaque nacional e internacional. A Expointer é ainda hoje o maior evento do município, recebendo anualmente milhares de expositores de animais de raça, vindos de todo o país.

Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE), por meio dos resultados do Idese<sup>39</sup> – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos municípios, com base nos dados do ano de 2003, o município de Esteio ocupa a terceira colocação, no Rio Grande do Sul, no item *desenvolvimento socioeconômico*. O índice de alfabetização do município é de 98%, e a população é de 80.048 habitantes<sup>40</sup>.

Segundo dados do IBGE<sup>41</sup>, o número total de escolas que atendem o Ensino Fundamental é 34, sendo 06 da rede privada, 11 da estadual e 17 da municipal. O total de matrículas para o Ensino Fundamental, segundo o mesmo censo, é de 13.332, sendo 1.505 da rede privada, 4.118 da rede estadual e 7.709 de competência municipal. Quanto ao ensino pré-escolar, mais uma vez há uma sobrecarga ao município. Do total de 26 escolas, a rede privada possui 04, o Estado, 03 e

---

<sup>39</sup> Resultado divulgado em 08 de agosto de 2006 pela FEE.

<sup>40</sup> Fonte: IBGE, Censo 2000.

<sup>41</sup> Fonte: IBGE, Censo Educacional 2004.

o município, 19. O número de crianças matriculadas correspondente é 116 para a rede privada, 135 para o Estado e 1.086 para o município. O número de professores do Ensino Fundamental é de 106 para a rede privada, 192 para a rede estadual e de 373 para a rede municipal, não havendo nenhuma escola federal no município em nenhum dos níveis de ensino. O piso salarial médio dos educadores municipais está muito aquém daquele pago por outros municípios da região, sendo essa uma das reivindicações dos professores nas reuniões de elaboração do PME.

#### 5.4 “ESTEIO CIDADE EDUCADORA”

Esteio é um município que, como tantos outros, tem buscado ser uma Cidade Educadora. É comum ver a utilização do *slogan* “Esteio Cidade Educadora” em documentos, pôsteres e em carros oficiais. Ao adotar, neste estudo, o conceito de “processo de divulgação” para analisar a elaboração do Plano Municipal de Educação, levo em conta os princípios que regem as cidades educadoras e que, por sua vez, também submetem o município em questão. Diante disso, indago acerca do compromisso do PME em uma cidade que se quer educadora e questiono em que medida o PME deveria permear essa concepção filosófica de cidade?

O décimo nono princípio da Carta das Cidades Educadoras, quando diz que “todos os habitantes têm o direito de refletir e participar na elaboração de programas educativos”, remete-nos ao processo de elaboração do PME, incluindo a forma com que a sociedade tomou conhecimento da sua formulação.

Percebo, no município em questão, que a idéia de Cidade Educadora, que a atual gestão tem se preocupado em mostrar, não é coerente com a maioria dos vinte princípios que regem a Carta de Barcelona. Embora a dificuldade em fazer valer os princípios da Carta não seja um problema que se restringe ao Município de Esteio, sendo comum em outras grandes cidades, conforme salienta uma agente da Secretaria Municipal de Educação, parece que a concepção de Cidade Educadora nesse município consiste numa iniciativa isolada entre as diferentes pastas da administração, havendo desconhecimento da comunidade quanto ao que vem a ser essa proposta. Tive a oportunidade de conversar com muitas pessoas durante minhas visitas à cidade, e pouquíssimas pessoas sabiam o que queria dizer o *slogan* adotado pelo município. Outro exemplo que pode ser citado diz respeito ao processo de elaboração do documento do PME, no qual

grande parte da população nunca ouviu falar, configurando-se naquilo que Zitkoski (2005) define por lógica tecnocrática que exclui professores, pais, alunos e a comunidade de discussões que deveriam permear a elaboração de políticas educacionais, que na maioria das vezes são pensadas e decididas por técnicos convidados a assessorar os gestores públicos responsáveis por determinada área.

Com relação ao quesito políticas de lazer e culturais, outro princípio de uma Cidade Educadora, o município apresenta precárias condições nos espaços destinados às atividades de lazer, exceto quando nos referimos ao Parque de Exposições Assis Brasil, local em que ocorre anualmente a Expointer. O único Museu existente no município é privado, encontrando-se fechado por falta de investimentos, necessitando de reformas. Da mesma forma, também se encontra o único Centro Cultural do Município.

Conforme essa agente da Secretaria de Educação, existe uma grande dificuldade de interlocução entre as diferentes esferas da administração pública que dificultam a homogeneização da proposta de Cidade Educadora. Para ela, esta concepção não está pronta, tendo de ser construída pelos gestores das diversas pastas. Diz ainda que a perspectiva de Cidade Educadora é um sonho, um ideal permanente, que necessita ser avaliado e construído diariamente.

Nesse sentido, creio ser necessário que os municípios, ao adotarem essa proposta como filosofia a ser seguida, devem questionar-se acerca de que políticas públicas são necessárias para que, gradativamente, possam realmente ser considerados como Cidades Educadoras.

Deverá haver uma preocupação constante, tanto por parte dos gestores públicos no tocante à execução de políticas quanto por parte da sociedade no que concerne à sua fiscalização, para que a proposta em questão não se torne apenas uma jogada de *marketing* por parte das administrações, pretendendo ganhar visibilidade regional e internacional.

Para a educadora argentina Alicia Cabezudo, diretora da Rede Latino-Americana de Cidades Educadoras, uma cidade é educadora quando ela converte todos os seus espaços em locais de aprendizagem. Assim, as ruas, os parques, as praças, as praias, os rios, as favelas, os *shoppings*, as escolas e as universidades passam a ser locais de aprendizado. Essa idéia não exclui os espaços para a educação formal, em que se aplicam conhecimentos sistematizados, contudo valoriza mais os locais de educação não-formal como constitutivos de parte importante do



conhecimento dos indivíduos. A cidade Educadora “íntegra esses tipos de educação, ensinando todos os cidadãos, do bebê ao avô, por toda a vida”, diz a educadora<sup>42</sup>.

Para Gadotti<sup>43</sup>, há uma relação inseparável entre *educação cidadã* e *cidade educadora* que pertence à própria etimologia das palavras *cidadão* e *cidade*. No Brasil, as discussões acerca da *educação cidadã* e da *escola cidadã* tiveram início em fins dos anos 1980, de forma atrelada à educação popular, cujo precursor foi Paulo Freire. É justamente de Freire a idéia de indissociabilidade entre a cidadania e a autonomia, tendo em vista que ambas derivam da palavra “*civis*” que quer dizer cidadão. Esse cidadão enquanto sujeito que se apropriou de um espaço é membro livre da cidade e, portanto, goza dos direitos que ela oferece.

Ao descrever a relação entre a Escola Cidadã e a Cidade Educadora, o autor diz só ser possível falar de ambas quando o diálogo entre a escola e a cidade faz-se presente, havendo todos os habitantes dessa cidade as mesmas oportunidades de formação, desenvolvimento pessoal e de entretenimento. “Nesse sentido, Educação Cidadã, em maior ou menor grau, supõe a existência de uma Cidade Educadora”<sup>44</sup>.

A partir da idéia apresentada por Gadotti, entende-se que toda pessoa que tenha se apropriado do espaço de uma cidade é um cidadão e, como tal, é possuidor dos direitos oferecidos por essa cidade, ao contrário do que ocorria na sociedade grega, em que o direito de ser cidadão era algo restrito a alguns homens – em geral àqueles nascidos na própria sociedade, sendo excluídos desse direito as mulheres e os escravos.

Em outra oportunidade, Gadotti (2002) considera educadora uma cidade quando ela exerce uma *nova função* e oferece mais do que o econômico, o social, o político e a prestação de serviços (ou seja, funções que tradicionalmente costuma oferecer). A nova função está

---

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u829.shtml>>. Acesso em: 28mar. 2007.

<sup>43</sup> Moacir Gadotti educação cidadã para uma cidade educadora. Disponível em: <[http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos)>. Acesso em: 28mar. 2007.

<sup>44</sup> Disponível em: <[http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos)>. Acesso em: 28mar. 2007.

diretamente vinculada à formação para e pela cidadania, devendo “promover e desenvolver o *protagonismo* de todos – crianças, jovens, adultos, idosos – na busca de um novo direito, o direito à cidade educadora” (GADOTTI, 2002, p.14).

Conforme Moll (2002), as cidades, enquanto importantes centros de preservação e construção das identidades locais, precisam ser reconceitualizadas e entendidas “como um *território de múltiplas histórias e culturas* e, por isso, de *incontáveis possibilidades educativas*” (MOLL, 2002, p.23, grifos da autora). Sendo assim, a Cidade Educadora é uma utopia a ser reanimada para que possamos sonhar coletivamente com uma vida sustentável e mais feliz em nosso planeta, tendo em vista que a educação não ocorre apenas nos espaços de educação formal, resultando da soma das diferentes experiências vivenciadas pelos indivíduos em todos os espaços da cidade.

Creio que para que a concepção de Cidade Educadora deixe de ser apenas utópica e torne-se concreta é premente repensar o papel das cidades, das administrações públicas, da fiscalização dos cidadãos frente às políticas públicas adotadas, da escola, das empresas etc., em sua relação de convívio e de trocas em que todos aprendem e ensinam mutuamente, com uma identidade coletiva. É preciso ir além das paredes das escolas e das instituições oficiais de ensino, tradicionalmente fechadas em si mesmas, abarcando todos os espaços da vida em comunidade. É preciso pensar uma educação não-fragmentária, que prime pela emancipação dos seus habitantes. Nesse sentido, creio que as palavras da própria autora podem sintetizar com clareza um dos importantes motivos que fez das três cidades estudadas por ela serem destacadas como exemplos de organização administrativa e democrática:

Talvez em todos estes processos exista uma palavra-chave, a de **comunicação**; uma comunicação político-técnica-administrativa-cidadã que permita avançar e desenvolver, de forma progressiva, novos e melhores estilos de gestão e participação, desenhando e operando os instrumentos que impulsionem uma autêntica cultura da coordenação” (VILLAR, 2001, p.209, grifo da autora).

## 5.5 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ESTEIO – PME

É importante destacar, primeiramente, que tratarei aqui de um processo ainda incipiente, tendo em vista que o PME de Esteio é um documento recente, oficializado em dezembro de 2006. Devo chamar atenção ainda para algo que considero de grande importância para a compreensão desta análise, que é o que entendo por *processo de divulgação*. Conforme a explicitação de Ozga (2000), acerca do conceito de que política é mais processo do que produto, entendo que a etapa que envolve a divulgação do documento do Plano Municipal de Educação não se restringe apenas ao momento pós sua oficialização, fazendo parte dessa todos os instantes que demandaram alguma reflexão a seu respeito, ou seja, desde o surgimento da idéia de elaboração do PME, passando pelas plenárias de discussão e pela aprovação do PME na Câmara Municipal, incluindo-se também a fase de tomada de conhecimento pela comunidade como um todo de seu conteúdo.

Também considero parte integrante desse processo todo o conjunto de atores que estiveram envolvidos em sua elaboração ou que, de alguma forma, participaram da construção e da divulgação desse documento que foi elaborado a partir da determinação da Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).

A efetivação do PNE concretizou-se devido à pressão exercida pela sociedade e, mais precisamente, por causa dos acordos que o Brasil havia firmado em Jomtiem, no Encontro de Educação Para Todos e a Década da Educação. Com relação a isso, Shiroma et alii (2002) destacam que nos tempos de reestruturação econômica, iniciado no Brasil na década de 1990, com o Governo Collor, “atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade (...)” (p.56), conferindo-lhe um ideário salvacionista que passou a ser determinante na definição das políticas públicas do país a partir de então. A implementação desse novo ideário ocorreu “com a elaboração do plano decenal (...)” (SHIROMA et alii, 2002, p.56), cuja rapidez e força já denunciava o seu caráter de alinhamento com as determinações dos organismos internacionais.

No encontro de Jomtien, foi acordado que os nove países<sup>45</sup> com maior taxa de analfabetismo do mundo deveriam desenvolver ações para consolidar os princípios firmados durante o evento, ou seja, assegurar a crianças, jovens e adultos uma Educação Básica de qualidade. O comprometimento brasileiro a partir desse encontro levou à elaboração do PNE, com o qual, segundo as autoras, “o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado” (SHIROMA et alii, 2002, p.62).

A mesma lei que instituiu o PNE determinou que os municípios elaborassem seus planos de educação em consonância com o plano nacional. Dessa forma, a Lei Municipal nº 4.237 de 23 de novembro de 2006, fazendo frente a essa obrigatoriedade fixou o PME de Esteio para um período de dez anos.

Como se fosse um elo da mesma corrente, uma determinação leva à elaboração de uma lei que, por sua vez, exige o cumprimento de outra, seguindo uma escala hierárquica do âmbito maior para o menor (da União para os Estados e desses para os municípios), mas todos os níveis conservam em comum algum grau de dependência entre si e, principalmente, num âmbito mais amplo, com relação às diretrizes político-econômicas provindas de uma determinação internacional.

A dependência com que os entes federados têm estado colocados perante a União foi acelerada a partir da política adotada nos anos 90, em que a União tornou-se muito mais centralizadora em suas decisões. Com relação a isso, é importante mencionar o art. 2º do PNE que prevê a elaboração de planos decenais aos Estados e municípios, em consonância com o PNE e o documento elaborado pelo MEC intitulado de *Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação*, cujo objetivo é servir de modelo aos municípios na construção de seus planos decenais.

Precisará o município receber um Documento Norteador para elaborar seu plano, levando em conta a autonomia desse ente federado?

---

<sup>45</sup> Também conhecido como “E 9”, o grupo de países com maior taxa de analfabetismo do mundo é composto por Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

Atendo-me, de forma breve e específica ao conteúdo deste Documento Norteador, é possível afirmar a existência de um centralismo da União frente aos entes federados, tendo em vista a gama de diversidade cultural presente no Território Nacional.

O Documento Norteador apresenta ambigüidade no seu conteúdo. Sua elaboração parece ter sido feita de forma fragmentada, pois, no início do documento, o seu conteúdo detém considerável criticidade e preocupação com a formação humana por meio da educação. Porém, a outra metade parece negar o seu caráter democrático, desconstruindo o que foi posto no primeiro momento, pois seu conteúdo é inteiramente vertical. Não instigando o pensar, a reflexão, apenas fornecendo um modelo pronto como é o caso das fichas anexadas, com sugestões prontas para elaborar o anteprojeto de lei do PME e as fichas com sugestões de debates para as reuniões. As idéias são em sua maioria inócuas, inválidas, sem detalhamento claro do porquê das propostas apontadas. Além disso, a densidade técnica restringe o documento a um grupo seleto de tecnólogos, impedindo a sua apropriação pela grande maioria das pessoas.

É nesse contexto que se insere o estudo do PME de Esteio, ente federado que se constitui como parte integrante da nação brasileira e que, portanto, está imerso em todos os acontecimentos dessa além daqueles a que o país se insere internacionalmente. É o caso das leis próprias de nosso país, a exemplo do PDE, do Pradime, do FUNDEB etc., além da globalização econômica em nível internacional, que muitos danos tem trazido à educação.

## 5.6 ABORDAGEM DO PME: ANÁLISE DE NOTÍCIAS

A afirmação de que não houve uma divulgação adequada da construção do PME, que informasse igualmente toda a comunidade presente no município, sustenta-se a partir de uma investigação que realizei em sete jornais<sup>46</sup> para verificar a forma como essa temática havia sido abordada pelos meios de comunicação local.

---

<sup>46</sup> A pesquisa contou com a observação em sete jornais correspondentes aos meses de março a dezembro de 2006, período da construção do plano. Três dos jornais possuem uma circulação ampla que abrange todo o Estado do RS, como, por exemplo, Jornal do Comércio, Correio do Povo e Zero Hora. Os demais veículos de comunicação atingem o espaço geográfico da comunidade do Vale dos Sinos e municípios próximos. São eles os seguintes jornais: Vale dos Sinos, Destaque, Eco dos Sinos e Jornal Oficial. A pesquisa foi realizada no acervo da Assessoria de Imprensa do município. Os resultados dessa pesquisa foram apresentados no evento do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e

No decorrer das investigações percebi que pouco se falava sobre o documento do PME que vinha sendo elaborado, havendo, por outro lado, muitas notícias referentes a outros acontecimentos na educação municipal, como, por exemplo, “atividades esportivas gratuitas”, seminários com gestores escolares, campanha para localizar os analfabetos do município, projeto de alfabetização aos funcionários municipais, “Projeto Escola Aberta”, “Projeto Jovem Cidadão Consciente”, aulas de educação ambiental, cursos para educadores municipais, visita da Secretária Municipal de Ensino às escolas, “Lei de Diretrizes Orçamentárias”, “Plano Diretor”, “Jornada Pedagógica”, redução da mortalidade infantil no município, entrevista da prefeita falando sobre Cidade Educadora, “município atinge 98% da população alfabetizada”, “protesto dos servidores municipais por aumento salarial” etc.

O destaque conferido pela imprensa municipal aos projetos realizados pela gestão administrativa em questão comprova-se se observarmos a forma e a frequência com que esses assuntos foram abordados. Sem pretender desmerecer a importância dessas políticas realizadas, às quais se atribuiu tanto respaldo, parece se sobressair a preocupação com o *marketing* da própria administração, numa tentativa de divulgar de forma bastante insistente os trabalhos que foram realizados. Não haveria problema nisso se fosse conferida a mesma importância a outro tema de interesse da comunidade que é a elaboração de um Documento Norteador para a educação municipal por um período de 10 anos. Os números reduzidos de reportagens que fizeram referência ao PME sugerem-nos outra reflexão, a de que esse documento, longe de ter sido uma prioridade, obteve pouco respaldo tendo sido pouco divulgado às comunidades escolares e à comunidade em geral.

De março a agosto, encontrei apenas quatro notícias referenciando o PME. A primeira delas encontra-se no Jornal Vale dos Sinos (VS) do dia 16 de março de 2006 (sem número de página). A reportagem fazia menção à I Conferência Municipal de Educação que visava divulgar a construção do PME, com a presença da prefeita municipal e das autoridades, bem como da representante da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no Estado do Rio Grande do Sul (RS) Marisa Tim Sari. Nas palavras da presidente

---

Administração da Educação e V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, realizado pela ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), durante os dias 11-14 de novembro de 2007, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com o título de “Plano Municipal de Educação: um estudo do seu processo de divulgação”.

do CME naquela ocasião, “(...) a participação nas Comissões que formatarão o Plano Municipal de Educação (...) é aberta a qualquer cidadão de Esteio, desde que tenha algum vínculo direto ou indireto com a educação no município. ‘Alunos, pais de alunos e professores poderão integrar as comissões’”.

A reportagem ainda fez a seguinte colocação sobre essa conferência: “(...) além de encaminhar diretrizes na área da educação na rede municipal, estadual e particular, a I Conferência de Educação pretende implementar políticas educacionais a partir de um processo de efetiva participação da sociedade”. Essa declaração parece ser contraditória com o que diz o art. 2º do próprio PME quando afirma que “(...) a partir da vigência desta Lei, as Escolas do Município deverão elaborar sua Proposta Político-Pedagógica e o Regimento Escolar observando as Metas e Ações do Plano Municipal de Educação, na área de sua competência”. A lei dá a entender que o PME abrange apenas a rede municipal de ensino e não as demais escolas (estadual e privada), conforme também esclarece uma representante do CME, quando diz que a sua Comissão entendeu que o PME era “só para as escolas da rede municipal de ensino, pois a gente não tem ingerência sobre as estaduais e nem sobre as particulares”.

A segunda notícia encontra-se no Jornal Vale dos Sinos de 20 de março de 2006 (sem página). Logo no início da formação das oito Comissões Temáticas, a notícia relatava a dificuldade em formar essas comissões por falta de integrantes. Fazia um chamado aos interessados em participar do mapeamento da realidade da educação no município, solicitando entrar em contato com o Conselho Municipal de Educação (CME).

As outras duas notícias encontradas datam de 04 e 05 de julho e encontram-se, respectivamente, nos seguintes jornais: Vale dos Sinos e Jornal do Comércio. Ambas faziam referência à plenária aberta à comunidade com discussão da temática da educação infantil.

É importante destacar que se por um lado havia poucas notícias nos jornais havia um número maior de informações sobre as plenárias de discussão do PME via Internet, o que, ao meu ver, restringe o acesso às informações para uma grande parcela da população que ainda está privada desse meio de informação.

De setembro a dezembro foram encontradas mais quatro notícias, sendo estas apenas notas informativas sobre a realização das plenárias que já haviam ocorrido, conforme é possível verificar no Jornal Destaque de 26 de outubro e Jornal Vale dos Sinos de 28 de outubro.

Merece destaque também a divulgação da política pública concernente à construção do PME no que se refere ao segmento dos profissionais públicos (municipais/estaduais) presentes em Esteio. Não podemos esquecer que esses agentes do serviço público, de uma maneira ou de outra, também sofrerão os reflexos dessa política e as conseqüências das suas determinações. Dessa forma, além das entrevistas realizadas com atores da educação municipal e da análise realizada nos jornais, também enviei um formulário estruturado a duas escolas localizadas no município, uma estadual e outra privada, para verificar o conhecimento dessas instituições sobre o plano. O retorno dos formulários foi de 50% na escola estadual e 40% na escola privada. As respostas obtidas em ambas foram unânimes quanto ao desconhecimento da realização do documento. As representantes das duas instituições afirmaram não terem sido convidadas a participar da elaboração e das discussões do PME.

A importância em se analisar a forma como os atos normativos foram elaborados e de que maneira eles estão sendo repassados para a sociedade deve-se, sobretudo, por consistir numa temática sempre recorrente e, portanto, atual nas mais diversas instâncias das áreas sociais. Acredita-se que ao ser elaborada uma lei, a instância governamental competente deve, primeiramente, proceder a uma consulta na sociedade acerca da importância e da urgência, bem como das mudanças que essas determinações causarão na esfera social.

É importante destacar que, se uma lei precisa ser imposta para que seja cumprida, é por que ela não possui o consenso ou a concordância por parte daqueles a quem caberá, por um lado, a incumbência de executá-la, e por outro também de cumpri-la. Uma vez não possuindo a aceitação daqueles atores encarregados de fazer valer essa normatividade<sup>47</sup>, essas leis até podem possuir cunho oficial, não significando, entretanto, que elas serão postas em prática tal qual foram pensadas, conforme aponta Lima (2001).

As leis, enquanto diretrizes que pertencem a uma normatividade, não devem ser vistas como um conjunto de determinações neutras, desvinculadas de um cunho ideológico ou de intencionalidades políticas. Pelo contrário, “(...) os textos, do mesmo modo que as falas, referem-se aos pensamentos, sentimentos, memórias, planos e discussões das pessoas, e algumas vezes nos dizem mais do que seus autores imaginam” (BAUER, 2002, p.189). Embora não fazendo referência à questão legal, o autor leva-nos a refletir nessa frase que as leis também são textos e

---

<sup>47</sup> Nesse caso, refiro-me aos agentes do serviço público a quem cabe executar essas medidas.



que, embora tenham sido, muitas vezes, construídas a várias mãos por uma equipe contratada para elaborá-las, tendo havido a participação da sociedade na sua elaboração ou não, carregam consigo uma concepção ideológica que norteia uma visão de mundo específica.

Lima (2001), ao tratar das determinações normativas originadas do Ministério da Educação para os espaços escolares, enfatiza não ser possível negar que juridicamente existe uma predeterminação hierárquica que direciona a organização pedagógica, a estrutura curricular e as avaliações numa tentativa de uniformizá-las, consistindo numa orientação que pretende ser hegemônica e que tenta impor-se como uma regra a ser reproduzida fielmente. Frente a isso, o nível normativo deve ser perfurado para atingir a ação insubordinada.

O espaço da autonomia deve ser trabalhado, por isso, sem desprezar todo o aparato normativo legal que se impõe enquanto orientação a ser seguida, “(...) parece-me indispensável não desprezar o funcionamento concreto da escola, admitindo que este possa não constituir-se como mera *reflexão*, como resposta esperada e confirmada dos actores, a um estímulo externo, da administração central (...)” (LIMA, 2001, p.40-41).

Segundo o autor, as perspectivas *normativistas legalistas* não podem deixar de ser confrontadas com a prática dos atores, bem como suas estratégias, muitas vezes tidas como ilegais por fugirem às determinações oficiais. Para ele, os atores sociais envolvidos no processo de efetivação de uma lei sempre procedem a uma leitura filtrada da informação que, por sua vez, é aplicada segundo a interpretação que foi feita dela.

Ao meu entender, a contribuição de Lima reitera, de alguma forma, os princípios de gestão democrática apontados por Cury (2002) ao sinalizar para questões que devem ser pensadas seriamente pelo poder público durante a elaboração de qualquer lei, projeto ou política pública, pois, para que sejam efetivadas, será necessária a participação dos agentes do serviço público e demais segmentos da população. Com o plano de educação não é diferente. Acredito que para que o PME tenha êxito, é necessário que todo o seu processo, desde a elaboração até a execução, seja intermediado por uma divulgação massiva, que instigue a participação da sociedade, pois, sem ela, além de se caracterizar como uma forma política nada democrática, consiste em algo ilegítimo, pois foi feito sem a participação daqueles a quem a lei se destina. A esse respeito, vale a pena trazer novamente a contribuição de Cury para quem a gestão democrática “é um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nele

se espelha postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos”. Para o autor, ainda, os cidadãos não querem apenas executar políticas. “Querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia” (CURY, 2002, p.172).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 6.1 PME: A IMPORTÂNCIA DA DIVULGAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Tomando novamente como referência o pensamento de Ozga (2000), para quem o entendimento de política não se restringe apenas às ações de um governo, sendo mais processo do que propriamente um produto, devendo envolver diálogos, negociações e contestações para se chegar a um acordo entre os grupos em disputa, trato neste item sobre o Plano Municipal de Educação de Esteio, mais precisamente no que concerne ao seu processo de construção e divulgação às comunidades escolares<sup>48</sup>. Dessa maneira, acredito que a Secretaria Municipal de Educação de Esteio, responsável pela organização do PME, ao proporcionar o acesso à participação, durante a elaboração desse importante documento à comunidade como um todo e às comunidades escolares – seja por meio de uma divulgação acessível às comunidades mais distantes, seja flexibilizando os horários das reuniões, descentralizando os espaços de discussões, facilitando a participação dos professores de sua rede de ensino durante seus horários de trabalho ou incentivando a participação da comunidade – estaria sendo coerente com os princípios de uma gestão democrática que possui como linha mestra o envolvimento dos diferentes setores da sociedade pelo diálogo (CURY, 2002). Do contrário, quando se restringe o acesso à participação, elaborando leis verticalmente, o movimento que ocorre é o

---

<sup>48</sup> Por comunidades escolares entendo todas as redes de ensino presentes no espaço municipal, ou seja, as redes estadual e privada e não apenas a rede municipal de ensino.

oposto àquele, possuindo uma intenção política específica que é de podar a participação ampla da comunidade, diminuindo, com isso, as contestações e as disputas.

Ao elaborar o Plano Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Educação de Esteio declarou que o seu objetivo era construir o documento dentro de uma perspectiva de educação inclusiva, visando à implementação de políticas educacionais a partir de um processo de efetiva participação da sociedade<sup>49</sup>. Entretanto, o que se pretende mostrar neste estudo, por meio de uma pesquisa realizada sobre o processo de divulgação do PME, com depoimentos dos atores escolares<sup>50</sup>, integrantes do legislativo e membros do CME, é que essa participação proposta pela SMEE não se constituiu em algo efetivo, se considerarmos a pouca participação da sociedade durante a elaboração do documento e a divulgação restrita e seleta acerca da sua realização durante as plenárias constitutivas.

O processo de elaboração de um documento com o caráter de um plano de ensino, cuja duração é para dez anos e contempla toda a estrutura da educação municipal, demanda muito mais do que o envolvimento comprometido dos profissionais e técnicos ligados à área, tempo e recursos públicos para a efetivação das propostas. A realização de qualquer política pública, dentro de uma gestão democrática e cidadã, zela, sobretudo, pela efetiva participação da comunidade em todo o processo de construção.

Em Esteio, o primeiro passo dado para a formulação do PME foi a organização da Comissão Técnica que se reuniu para traçar as linhas balizadoras. Nesses encontros, indicou-se uma pessoa para assumir a presidência da Comissão de Educação. Conforme descreve a agente do Conselho Municipal de Educação:

---

<sup>49</sup> A atual administração, no governo desde 2002, até recentemente pertenceu à coligação PSB/PT (coligação que vem governando o município desde 1997). Foi nessa gestão que foi criado o Plano Municipal de Educação. Contudo, no ano de 2007, período importante em que deveria ter início a efetivação das metas e dos objetivos do documento, ocorreu a troca partidária da Prefeita Municipal e da Secretária da Educação, ingressando no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). É importante destacar que a troca de partido do secretariado foi condição necessária colocada pela prefeita para que pudessem continuar nos cargos que vinham exercendo.

<sup>50</sup> Por atores escolares, entende-se todos os profissionais que de alguma forma trabalham com o ensino ou em instituições de ensino.

se não me engano a proposição de elaborar o plano partiu da Secretaria Municipal de Educação. Houve uma parceria entre a SMEE, o Conselho Municipal de Educação e a Câmara de Vereadores, que montaram a primeira comissão que organizou como seria dividido o PME. Seriam as comissões do PME. Depois teve uma audiência pública na casa de cultura. Foi pedido que cada um dos conselheiros representasse uma comissão.

Foram constituídas oito comissões temáticas<sup>51</sup>, compostas por um total de cinquenta e duas pessoas que fizeram a análise do Plano Nacional de Educação, o qual foi usado como a principal referência para a elaboração do PME. A verificação, após o documento concluso, não deixa dúvidas de que o PME de Esteio constitui-se, praticamente, numa cópia fiel do PNE, mesmo a realidade municipal de Esteio possuindo características tão peculiares que se distanciam daquelas contempladas no Plano Nacional. Quanto a isso, é importante destacar que o PNE foi construído durante um governo de direita, cuja proposta foi condenada pela gestão municipal de Esteio. Mesmo assim, após terem sido feitas nacionalmente tantas críticas ao PNE, a SMEE utilizou-o como principal referência. Esse fato leva-nos a crer que há um despreparo, uma ausência de preocupação por parte da SMEE em informar-se acerca das críticas e ponderações que foram elaboradas a respeito do PNE. Além do mais, o PNE data de 2001, tendo sido superado em muitos sentidos.

Acredito que Esteio tenha condições de ir além do plano elaborado, fazendo valer um dos princípios que consta na Carta das Cidades Educadoras que é a integração e a troca de idéias entre as cidades. Dessa forma, há outros planos de ensino que poderiam servir de interlocutores, por possuírem um caráter mais crítico e rico em seu conteúdo. Nesse sentido, é possível afirmar que a SMEE não contemplou a proposta de Cidade Educadora que o município possui.

Em um dos depoimentos coletados, existe essa percepção, quando uma representante do poder legislativo municipal faz uma dura crítica ao fato de o PNE ter servido como a principal base norteadora para o PME. “De que adiantou cinquenta grupos para discutir o PME. Foram cinquenta grupos de cópias do Plano Nacional, que foi feito por um governo que para a esquerda deveria ter sido degolado”.

---

<sup>51</sup> As Comissões eram as seguintes: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Ensino Médio, Educação Tecnológica e Formação Profissional; Formação de Professores e valorização do Magistério; Financiamento e Gestão e Ensino Superior.

De maio a junho de 2006, as comissões reuniram-se num total de 87 vezes, somando 236 horas de trabalho<sup>52</sup>. Segundo uma agente da Secretaria Municipal de Educação, as Comissões Temáticas tiveram autonomia para decidir quantas horas de trabalho seriam necessárias por semana, bem como quantas vezes teriam que se reunir.

Uma questão importante a ser mencionada diz respeito ao diálogo entre as comissões técnicas no que concerne à temática do PME. Ao estudá-las percebi que não houve uma relação articulada entre os diferentes grupos que compunham essas comissões. Cada uma limitava-se ao entendimento de seu nível de ensino sem haver uma integração com as demais. Essa percepção tornou-se certa quando analisei o depoimento da representante do Conselho Municipal de Educação que participou das comissões. Segundo o depoimento que segue, é possível perceber essa fragmentação, quando foi perguntado se o PME restringia-se apenas às escolas da rede municipal ou a todas as escolas localizadas no espaço do município.

[...] no entendimento que a minha comissão teve [...] a gente foi fazendo os trabalhos na comissão e depois tinha uma comissão de sistematização que sistematizou todas. [...] Em função das reuniões serem feitas à noite eu não participei das reuniões de sistematização, pois eu faço faculdade. Eu não sei te dizer como foram as outras comissões. Só sei como funcionou a minha comissão e ela entendeu o PME só para as escolas da rede municipal de ensino, pois a gente não tem ingerência sobre as estaduais e nem sobre as particulares.

Como é possível notar nessa fala, parece que não houve um entendimento comum da proposta do plano por parte de todo o grupo que se envolveu na sua elaboração. Parece, sobretudo, não ter havido uma sistematização conjunta na troca de idéias. Quanto àqueles que não puderam participar de uma reunião ou outra, não houve preocupação em apropriar-se daquilo que foi discutido na sua ausência. Além disso, a idéia dúbia do art. 2º<sup>53</sup> não é clara nem para os integrantes do CME, nem para a sociedade em geral.

<sup>52</sup> Segundo dados fornecidos pela Secretaria da Educação, o número de reuniões de cada Comissão Temática foi o seguinte: Educação Infantil – 17; Ensino Fundamental – 09; Educação de Jovens e Adultos – 11; Educação Especial – 12; Ensino Médio – 09; Formação de Professores e Valorização do Magistério – 13; Financiamento e Gestão e Ensino Superior – 06; Financiamento e Gestão – 06.

<sup>53</sup> A redação do art. 2º do PME é a seguinte: “A partir da vigência desta Lei, as Escolas do Município deverão elaborar sua Proposta Político Pedagógica e o Regimento Escolar observando metas e ações do Plano Municipal de Educação, na área de sua competência”.

Consta no art. 2º do PME que a partir da vigência da Lei, as escolas do município deverão elaborar sua Proposta Político-Pedagógica e o Regimento Escolar observando metas e ações do Plano Municipal de Educação, porém há uma falta de clareza nesse artigo que pode causar uma dupla interpretação: o plano é para todas as escolas que integram o espaço do município ou se resume apenas às escolas da rede municipal?

O lançamento oficial do PME ocorreu em março, havendo no mesmo mês a I Conferência Municipal para a elaboração do PEE, na Casa de Cultura de Esteio. Ainda, durante o mês de março e abril de 2006, as Comissões Temáticas realizaram um diagnóstico acerca da realidade do município, listando ações e metas a serem incorporadas no documento. A consolidação do plano ocorreu apenas em julho, embora ainda tivesse de passar pela avaliação do Executivo Municipal e ser votado na Câmara de Vereadores.

As discussões acerca do PME tomaram todo o ano de 2006. Cada comissão responsabilizou-se por um nível ou modalidade de ensino, o que resultou num documento de mais de 230 páginas, com aproximadamente 209 metas<sup>54</sup> que contemplam a Educação Básica e o Nível Superior, as modalidades de ensino de Educação de Jovens e Adultos – EJA e a Educação Especial, além da Educação Tecnológica e Formação Profissional, Financiamento e Gestão e a Formação de Professores e Valorização do Magistério.

O documento formulado em Esteio, ao meu entender, possui muitas falhas e lacunas. A crítica consiste na ausência de um diagnóstico que seja consistente e homogêneo. A estrutura do plano, na forma como está disposta, dificulta a leitura, tornando-a pouco estimulante e mostra-se extremamente técnica. Como já foi dito antes, possui em primeiro plano as metas do PNE, como se houvesse uma necessidade de o município mostrar que as metas propostas para Esteio estão dentro do que foi solicitado pela União, mostrando um domínio completo por parte desse ente federado e uma ausência de criticidade quanto ao plano elaborado. Também, possui artigos que levam a uma interpretação dúbia, sem haver clareza quanto ao que se propõe. É o caso do já referenciado art. 6º cuja redação é:

---

<sup>54</sup> Número de metas para cada título: Formação de Professores e Valorização do Magistério, 23; Educação Infantil, 34; Educação Superior, 13; Educação Especial, 29; Financiamento e Gestão, 42; EJA, 30; Ensino Médio, 06, sendo as demais de competência do Estado; Educação Tecnológica e Formação Profissional, 01 e Ensino Fundamental, 31.

Os Poderes Legislativo e Executivo do Município e o Sistema de Ensino, através da Secretaria Municipal de Educação e Esporte e o Conselho Municipal de Educação, incumbir-se-ão da divulgação deste plano e da progressiva realização das metas e ações para que toda a comunidade esteiense o conheça e acompanhe sua implementação (Plano Municipal de Educação de Esteio, art. 6º).

Como podemos verificar, a incumbência em divulgar o PME, suas metas e ações, é dos poderes Executivo e Legislativo, da SMEE e do CME. Entretanto, conforme pude verificar novamente na fala da agente do Conselho Municipal de Educação, após o término da elaboração do PME, poucos conselheiros sabem acerca do andamento do documento.

A última notícia que eu tive do PME foi que ele tinha sido aprovado pela Câmara de Vereadores e que foi mandado para a gráfica pra ser encadernado. Até a gente comentou no Conselho esses dias que não sabia “a que pé” estava essa questão. Porque eu não tenho conhecimento que ele tenha sido distribuído nas escolas.

Nesse sentido, cabe problematizarmos acerca do papel do CME, enquanto organização pertencente à SMEE que possui a tarefa de divulgar o PME à comunidade, juntamente com outros atores políticos municipais e, no entanto, mostra-se desconhecedor do andamento do próprio documento que ajudou a elaborar.

Terminada a etapa de construção do plano, é chegado o momento de pôr em prática as propostas aprovadas. Segundo essa agente da SMEE, é possível dividir o processo de elaboração do PME em duas etapas. A primeira consiste em todo o movimento de elaboração do plano, e a segunda fase é, em suas palavras, “a parte mais difícil”, o de colocá-lo em prática.

Certamente, efetivar as metas constantes em um documento com a abrangência do PME possui um grau de dificuldade bem maior do que apenas colocar as metas no papel. Mas também poderá ser algo muito prazeroso e gerar resultados gratificantes para a sociedade se houver uma preocupação por parte da SMEE em tratar essas metas e esses objetivos dentro de uma concepção crítica, enxergando a educação dentro de uma perspectiva transformadora.

Ao descrever a etapa de efetivação do PME, uma agente da Secretaria Municipal de Educação relata o grau de dificuldade desse momento, salientando uma preocupação importante, que é a de levar ao conhecimento de toda a comunidade o conteúdo do documento.

[...] é o mais difícil. Nós vamos ter agora uma etapa que é de levar ao conhecimento da sociedade como um todo o conteúdo do PME. Por isso a SMEE está providenciando uma publicação, porque o PME precisa circular. Não basta este documento estar no *site* da prefeitura, ele precisa circular por todas as instituições, as escolas. As escolas foram orientadas a não mexer em seus projetos políticos pedagógicos em 2006, em função da elaboração do plano, e elas têm, em 2007, uma etapa de revisão dos PPPs e dos regimentos escolares, a partir do PME.

No que diz respeito à participação da sociedade na elaboração do PME, a representante da SMEE reclamou do pouco interesse e do reduzido número de presentes durante as plenárias. Segundo ela, instituições como o Ministério Público, Escolas (estaduais, municipais e privadas), alunos, Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMCAS), Secretaria Municipal de Educação e Esportes (SMEE), Núcleo de Assessoria à Educação Infantil (NAEI), Núcleo de Planejamento, Pessoal e Estatística (NPPE), Núcleo de Assessoria ao Ensino Fundamental (NAEF), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Escolar (CE), pais de escolas privadas, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), Federação das APAEs (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), Serviço Social da Indústria (SESI), Associação de Moradores, Centro de Integração Empresa Escola (CIEE), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Esteio (ACISE), Conselho do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), Sindicato dos Servidores do Município de Esteio (SISME), Consultoria Jurídica, Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) e Universidades foram convidadas para participar das discussões, mas muitas delas não compareceram e sequer justificaram sua ausência. Não houve a participação de entidades como o Ministério Público e nem das escolas estaduais e particulares. Quanto às instituições de ensino superior, apenas a



Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e a Faculdade Equipe (FAE) participaram efetivamente.

Havia um ideal que foi traçado num primeiro momento, e nós conseguimos chegar a esta realidade aqui. A participação da rede estadual foi extremamente fragilizada em todo o processo, tanto nas plenárias abertas quanto na composição das comissões [...] isso é um pouco da realidade, de que esta questão da participação, do envolvimento ela não está dada, ela é muito difícil. E acho que de toda a avaliação que a gente faz, isso foi o mais complexo. Porque a sociedade como um todo ela cobra ações, mas na hora que ela tem que participar pra construir um plano efetivo de políticas públicas que sejam compartilhadas com responsabilidade, não, ela não participa (Agente da Secretaria Municipal de Educação).

Visando compreender os possíveis motivos que teriam levado as diferentes comunidades escolares presentes no município a terem se isentado de colaborar nas discussões que permearam a elaboração do PME, enviei formulários estruturados<sup>55</sup> – com perguntas referentes ao PME, à educação municipal e à idéia de Cidade Educadora – a uma escola estadual e a uma escola privada de Esteio, devendo ser preenchidos por professores(as), equipes diretivas e funcionários(as). Os resultados obtidos na escola estadual foram os seguintes: 50% dos formulários enviados foram respondidos por professores que possuem entre 10 e 24 anos de magistério. A escola relatou não ter recebido nenhum convite da SMEE para participar da elaboração do plano. Na escola privada, a margem de retorno da pesquisa foi de 40%. Os professores também foram os atores que responderam o formulário. Dos que responderam, apenas uma das educadoras possuía menos de um ano de magistério, as demais já trabalham na área entre 13 e 24 anos. O resultado da pesquisa nessa instituição de ensino não se diferenciou daquele obtido na instituição pública. Da mesma forma que na escola estadual pesquisada, 100% das respostas obtidas demonstraram desconhecimento com relação ao município ter elaborado o PME.

A análise da pesquisa mostrou unanimidade nessas duas instituições de ensino, com relação ao desconhecimento de que Esteio havia formulado um PME. Como consequência direta

---

<sup>55</sup> Ver anexo 3.

desse fato, esses(as) cidadãos(ãs) também não estavam a par do conteúdo do documento, ficando impossibilitados de falar acerca da questão referente à relação entre o conteúdo do PME e a perspectiva do município de Cidade Educadora.

Em entrevista realizada com a supervisora pedagógica da escola privada, seu depoimento foi de que sua instituição nunca foi convidada pela SMEE a reunir-se para discutir questões relativas à educação:

Se a SMEE solicitasse uma reunião conosco, eu liberaria os alunos mais cedo e faria uma reunião com a secretaria, mas isso nunca foi proposto pela SMEE. Embora sejamos de instituição privada nos preocupamos com o que ocorre com a rede municipal, pois temos casos de alunos que não conseguem mais pagar a escola e têm que ir para a rede municipal. Aí então, quando eles chegam na rede municipal, eles ficam perdidos. Por isso é importante o município pensar junto com as instituições privadas essas questões.

Da mesma forma, para a vice-diretora da escola estadual, onde o formulário foi distribuído, o único diálogo existente entre a sua escola e a SMEE está relacionado aos jogos municipais e às campanhas do meio ambiente, não havendo outra procura por parte da Secretaria para desenvolverem trabalhos em conjunto, o que no seu entender é uma grande falha, pois poderia ser muito benéfico e produtivo para ambos os lados.

Quando questionada acerca da forma como foi divulgada para a comunidade a elaboração do plano, a agente do CME declarou que foram enviadas correspondências às escolas municipais, tendo sido afixados pôsteres em veículos de transporte coletivo municipal para a primeira audiência. Porém, “nas audiências posteriores teve encaminhamento específico. Cada comissão definia como ia chamar e quem seria chamado a participar. No caso da Comissão de Valorização do Magistério, foi mandado convite para as escolas, pois o PME é só pras escolas da rede municipal”.

O depoimento anterior esclarece duas questões. Em primeiro lugar, confirma aquilo que foi afirmado por parte das representantes das escolas estadual e privada que declararam o desconhecimento da elaboração do plano porque não fazem parte da rede municipal de ensino.

Em segundo, mostra que, se o convite divulgado em veículos de transporte coletivo da cidade foi apenas para a primeira plenária, tendo sido, os convites posteriores, direcionados apenas àqueles destinatários que cada comissão julgasse importante participar, esse é um caso que infringe a proposta de gestão democrática, cuja participação exige o envolvimento de diferentes setores da comunidade. Evidencia-se ainda a incoerência dessa prática frente à proposta apresentada pela própria gestão municipal que atribui à cidade o título de Cidade Educadora.

Como é possível notar, existem pontos de vista diferentes nos relatos apresentados. Dizer que apenas um dos lados está certo seria incorrer em erro grave, pois certamente ambos os lados possuem parcela de razão. De fato, quando indagados acerca de seu conhecimento com relação ao PME, muitos professores das escolas municipais declararam estar a par das reuniões de discussão do PME. Entretanto, justificaram sua ausência no processo construtivo, devido a muitos deles estarem trabalhando no período das reuniões e não terem sido liberados pela própria SMEE para participar. Certamente, houve casos de professores e de pessoas da comunidade em geral que poderiam ter participado e não o fizeram. Entretanto, penso que mais grave do que o cidadão abdicar de seu direito de participar, é a administração pública proceder a uma divulgação mínima contando com essa possibilidade. Seria o caso do “não adianta avisar, eles não irão participar mesmo” ou “quem participa são sempre as mesmas pessoas”. Acredito que o que está em questão não é o fato de quem poderia ter participado e não participou, mas aqueles muitos que poderiam ter participado e não foram informados de forma a poderem ter contribuído com esse processo.

Se acreditarmos que a política é um processo construído de forma sólida, cujo objetivo é a melhoria da vida em sociedade, não podemos reduzi-la apenas a um produto final, cujo resultado é apresentado à sociedade como uma cartilha a ser implementada. A gestão democrática da educação não está desvinculada dos direitos de cidadania, no qual o indivíduo não deve estar mais relegado a uma condição de subordinação a outrem. Para Cury (2007)<sup>56</sup>, a palavra *gestão* remete a *gestar*, implicando na produção de algo novo, que cresce junto, dialogicamente. Portanto, para que possamos chegar a uma verdadeira gestão democrática, é necessário informação, pois sem ela não será possível penetrar no âmago das políticas, intervindo nessas

---

<sup>56</sup> Conferência de abertura do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, cujo tema foi “Por uma escola de qualidade para todos”. Evento realizado pela ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação). Data: 11 de outubro de 2007.

para que melhorem. Nesse sentido, acredito na pertinência dessa discussão, pois como é possível notar na pesquisa em questão, o direito à participação não pode ser apenas um mero discurso declaratório. É necessário que ele se efetive!

Somado à pesquisa realizada nas escolas estadual e privada, aos depoimentos coletados com os atores escolares, à integrante do Legislativo e do Conselho Municipal de Educação, outro meio de sustentação, para a afirmação de que a divulgação foi restrita, foi a pesquisa realizada nos jornais durante os meses de março a dezembro de 2006, período de construção do PME. Nesse exame, foram encontradas poucas referências acerca do PME. Além disso, o caráter das notícias não era de convites encaminhados à comunidade para participarem das reuniões, e sim relatos das reuniões que já haviam ocorrido. A maior parte das notícias sobre o assunto restringia-se à página da prefeitura na Internet, cujo meio de comunicação também não é facilitado para todas as pessoas.

Saliento esses dados, pois considero importante entender o grau de envolvimento que as instituições locais, juntamente com a população em geral, tiveram na elaboração de um documento de caráter educacional, com vigência para dez anos. Além disso, é necessário lembrar que se está falando sobre uma Cidade Educadora, cujas propostas não devem limitar-se apenas à pasta da educação, e sim, conforme a representante da SMEE, “é um conjunto de metas para a educação do município como um todo”, o que significa que o plano deveria contemplar todas as escolas pertencentes ao município. Dessa forma, o fato de as escolas estaduais e privadas, com sede no município, não serem contempladas com essa construção deve ser questionado, conforme explicita Monlevade: “o Plano Municipal de Educação não é somente um plano de atividade da rede municipal de educação, das escolas sob responsabilidade do município” (apud Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação, 2005, p.25).

Com relação a essa questão, o Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação (2005, p.28) destaca uma idéia importante que pode ser aproximada à concepção de Cidade Educadora quando sugere que:

[...] nenhum cidadão – pode ser um estranho ou desconsiderado no PME. Isso leva a uma reflexão mais profunda: o PME precisa pensar a “educação do Município” como

um ser coletivo, que busca sua vocação econômica, que cresce cultural e tecnologicamente, que se expressa como uma “comunidade educativa”.

Ao analisar a lista de presença correspondente às reuniões de cada temática, percebi o número reduzido de participantes. Ocorreram 16 reuniões abertas com um total de 589 presenças. Sempre foram realizadas duas plenárias, cujo intuito era o de, na primeira, abrir para a discussão e, na segunda, retomá-las e votá-las. O número resultante da soma das presenças dos encontros deve ser relativizado, havendo pessoas que participaram em diversos momentos, o que nos mostra que o número de pessoas que realmente participou foi bem menor do que a soma total apresentada. O fato leva ao entendimento de que a decisão acerca do que foi discutido sobre o PME, que é para toda a educação municipal, coube a poucos.

A reflexão acerca do porquê dessa pouca participação durante os encontros deve ser feita a partir da análise dos depoimentos realizados nas escolas, em que a maioria dos professores parecia desconhecer a elaboração do PME. Aqueles que possuíam alguma informação acerca do assunto tinham-na mínima, limitando-se apenas ao “ouvi falar sobre”, “eu sei, mas não estou por dentro desse PME, mas eu sei que tem”, há quem diga ainda ter “uma visão superficial porque quem participa geralmente dos encontros é a direção da escola”, outros nem sequer tinham ouvido falar do plano municipal de ensino.

Para uma educadora que trabalha na rede há pouco mais de dois anos, o não envolvimento dos professores foi salientado por colegas que participaram.

Existiu um momento de assembléia, mas a participação foi mínima. Tanto é que houve muita reclamação de alguns colegas que iam, pois eles diziam “poxa a gente reclama, reclama, mas depois chega na hora e ninguém vai”. As plenárias eram para os representantes da comunidade, dos professores, enfim, e foram muito poucos.

Para a agente do CME, o processo de construção do PME foi aberto e democrático:

[...] foi bem aberto. As pessoas puderam participar e depois que se formou as Comissões fizeram várias plenárias. O que me deixa triste na educação é que os maiores interessados na educação, os professores, na maioria, não participaram. Mas houve abertura pra isso. Quem teve desejo de participar esteve presente.

Para ela, ainda, o problema da falta de participação consiste no próprio desinteresse do professor em disponibilizar um tempo para discutir tais assuntos fora do horário de expediente.

No meu ponto de vista tem coisas que a gente não tem que fazer dentro do horário de trabalho, embora seja relacionado ao trabalho. As pessoas querem fazer as reuniões relativas ao plano de carreira, relativas ao PME dentro do horário de trabalho. Aí as pessoas sempre têm desculpas para não participar. O que eu vejo é um crescente descrédito de nós mesmos.

Diferentemente das falas acima, o depoimento de um professor que está na rede há mais tempo mostra que a não-participação deve-se, não à falta de interesse em participar, mas à carga horária extensa da classe que tem, muitas vezes, uma jornada tripla, ficando impossibilitados de participar de discussões como essa. “Geralmente os professores trabalham 60 horas ou mais. Não há uma disponibilidade de horário para participar. Mesmo os professores que trabalham na rede à noite, a direção da escola não libera porque faltariam professores e não teria como cobrir os horários.”

Essa dificuldade também é salientada por outros professores e também pelos(as) secretários(as) das escolas que, ao reclamarem dos baixos salários pagos, justificam a necessidade de terem que trabalhar durante os três turnos. Na visão deste educador,

Eu acho que Esteio trabalha muito bem a formação do professor. O que deixa a desejar é a parte financeira. O Plano de Carreira dos professores está sendo reformulado, mas já foi dito pela Secretária de Educação e pelas pessoas que trabalham na administração que no que tange a questão financeira nada vai ser modificado. O investimento está nas escolas. Todas as escolas têm laboratório de informática e laboratório de inglês. A maioria das escolas tem professor especialista em trabalhar com alunos portadores de necessidades especiais. As escolas de Esteio têm, praticamente, a estrutura de uma escola particular. Só peca na questão dos salários, pois muitos profissionais qualificados estão deixando o município para trabalhar em municípios próximos que têm remuneração melhor.

O turno de realização das plenárias era sempre à noite e no mesmo local – Prefeitura Municipal. Esse fato também deve ser levado em consideração, como um agravante para a ausência de muitas pessoas, se ponderarmos que há professores cujo período de trabalho é à noite. Além do horário, deve-se levar em conta haver pessoas que residem longe da zona central, não disponibilizando, muitas vezes, de meios para chegar até a prefeitura municipal, local onde se realizaram os debates. Conforme o depoimento da diretora de uma das escolas municipais, referindo-se à não-participação dos pais dos alunos durante as plenárias do PME, “os encontros eram sempre à noite lá na prefeitura. A gente fez o convite, mas aí a pessoa depende de condução e por isso não ia”.

Esse fato remete-nos à reflexão acerca de duas questões importantes. A questão da amplitude da democracia e a noção de pertencimento aos espaços públicos. Se a democracia só se faz com a participação de todos, sem a participação efetiva não há democracia de fato. Dessa forma, a construção do PME não pode ser considerada democrática, se levarmos em conta a restrita participação que teve durante a sua realização. Quanto à noção de pertencimento aos espaços públicos<sup>57</sup>, é importante sublinhar que o fato de as reuniões terem se realizado na Prefeitura Municipal, cujo acesso é livre para todos, não significa que as pessoas irão se sentir

---

<sup>57</sup> Recordo-me de uma história contada em aula pelo professor Raimundo Helvécio Aguiar, quando certo dia observou no espaço do Campus Central da UFRGS que muitas pessoas, que passavam pela Avenida Osvaldo Aranha, percorriam um caminho longo para chegar até a Rua Sarmento Leite, só para não passarem por dentro dos espaços da Universidade. Solicitou, então, que seus alunos fizessem uma pesquisa, com os transeuntes, perguntando por que eles não utilizavam o caminho mais fácil, que era passando pela Universidade. O resultado obtido foi que mais de 90% das respostas retornaram em forma de pergunta: “E pode passar por ali?” Isso mostra que embora o espaço seja público, as pessoas não se sentem pertencentes a ele. Penso que esse caso não se distancia muito da análise que deve ser feita no que concerne ao espaço utilizado para a realização das reuniões durante a elaboração do PME de Esteio.

bem em tal local e, tão pouco, que se sentirão importantes a ponto de desejarem discutir a elaboração do Plano Municipal de Ensino. Conforme Campos (1990) e Boaventura (1997), a noção de democracia presente em nosso país é ainda embrionária, pois não há um costume de fiscalização da população ao poder público, nem de cobrança quanto à realização das políticas e muito menos de participação durante o momento em que elas são pensadas. Para além dessa noção de pertencimento, bastante ausente na nossa sociedade, existe outro empecilho que é o de querer participar, mas estar impossibilitado por falta de recursos. Pode passar despercebido para algumas pessoas o fato de haver muita gente que às vezes não possui dinheiro para custear sequer uma passagem interurbana. Não há como falar em democracia, sem haver as mínimas condições de igualdade. Quem sabe se os encontros de discussão do PME tivessem ocorrido de maneira descentralizada, ora num bairro, ora em outro, ora num turno, ora em outro, o resultado obtido não teria sido diferente. Possivelmente os ganhos também teriam sido maiores, e aí sim poderíamos dizer que a proposta do PME, pelo menos em seu processo de elaboração, aproximou-se da proposta de Cidade Educadora.

Para uma agente do Poder Legislativo, o processo democrático não se faz com uma “participação controlada”, cujo número de participantes em uma ou outra reunião possa dar uma falsa idéia de democracia. Segundo ela, em Esteio, ainda há muitos espaços de poder que podem ser considerados autocráticos e controladores, conforme pode ser observado no depoimento que segue.

Se julgam sabedores dos processos e das soluções. Este poder cria uma participação vigiada [...] Então se faz meia dúzia de reuniões ou cinquenta, mas não sai do controle. A minha pergunta é, quem é que tem que romper com o controle? É o controlador ou aquele que vê que não quer que se levante o braço [...] Vamos supor que a gente tenha que dar passos para avançar na democracia. Poxa, a humanidade já deu passos suficientes pra gente ter aprendido que controlar a participação não é mais democracia. Não basta chamar para uma audiência e expor as conclusões técnicas sobre as enchentes e não deixar ninguém perguntar. Eu fui a uma audiência, não foi da SMEE, era de outra, mas ninguém pode perguntar [...] Então não tem nada de Cidade Educadora e tem uma falsa participação, que eu não sei se não é melhor se não tivesse.



Retornando ao plano, no que tange ao seu processo de aplicação no nível prático, no art. 2º do PME consta que “a partir da vigência desta Lei, as Escolas do Município deverão elaborar sua Proposta Político-Pedagógica e o Regimento Escolar observando Metas e Ações do Plano Municipal de Educação, na área de sua competência”. Conforme uma representante da Secretaria de Educação, essa etapa é aquela que leva ao conhecimento da sociedade como um todo o conteúdo do PME. Por isso a Secretaria encarregar-se-ia de encaminhar as publicações às escolas e à comunidade, “não bastando este documento estar no *site* da prefeitura, ele precisa circular por todas as instituições” (representante da SMEE). Entretanto, é importante ser destacado que, em janeiro de 2008, as escolas ainda não haviam recebido nenhuma cópia impressa do documento e nem orientação da SMEE para poder apropriar-se do conteúdo do PME e estruturar seus PPPs conforme esse.

A orientação repassada, pela Secretaria da Educação e Esporte, às escolas foi de que não mexessem em seus projetos político-pedagógicos em 2006, em função da elaboração do PME. A proposta é que em 2007 haja uma revisão dos Projetos Políticos Pedagógicos e dos Regimentos Escolares, a partir do plano, como consta no seu art. 5º. Com relação a isso, como poderão as escolas preparar-se para reformular seus PPPs se elas ainda não tiveram acesso ao documento e, conforme pode ser observado durante as entrevistas, desconhecem totalmente o conteúdo do plano?

Nós sempre ficamos sabendo dos encontros. Mas meu questionamento... O que acontece é que a escola tem professores que têm horários. Na minha escola existe uma questão engraçada. Há muitos professores concursados, mas que moram em Porto Alegre, Viamão, Cachoeirinha, Alvorada etc. Esse professor em geral tem sessenta horas de trabalho e fica difícil participar. As plenárias, quando a gente viu, já estavam montadas. Eu questiono a forma como foram feitas. É isso o que eu quero dizer. Se tu queres que efetivamente as pessoas participem; se tu queres construir com a participação, no mínimo, dos professores da rede, teria que haver outras possibilidades de horários e de dias da semana. Outras possibilidades dentro da rede. Nos próprios seminários que a Secretaria oferece poderiam ser trabalhadas questões do Plano Municipal de Educação. Sabe, organizar de uma forma que as pessoas pudessem participar mais. Na minha escola participamos de algumas intervenções, mas foram poucas. Pelo que eu conversei com o pessoal da rede, pois a gente conversa com um e com outro, e esse sentimento é comum. Se fores perguntar pra outras pessoas, professores...tem os que nem sabem o que há no plano. E até hoje a gente não recebeu o plano. Ele está no *site*, mas nos não o recebemos ainda. As pessoas não têm acesso, não tem tempo para acessar a Internet. Às vezes a Secretaria tem um discurso: ah, mas o pessoal não participa! Mas já perguntaram porque eles não participam? As pessoas não

participam não porque não querem participar. Na minha opinião, eu entendo que deveria haver outras possibilidades. Olha os horários: 18:30. Nesta hora o pessoal está saindo de uma escola e indo para outra. Nem o pessoal do CEJA foi liberado do horário de trabalho. Podiam liberar pelo menos os colegas do CEJA, já que iam defender algumas propostas. A gente percebe que teve algumas questões do EJA que foram bem discutidas, pois alguns colegas conseguiram fugir na hora do trabalho e participar de algumas coisas. Lá na minha escola alguns fizeram assim para poder participar (professora da rede municipal há 23 anos).

A análise do depoimento acima remete à importante reflexão acerca da colaboração entre os poderes públicos e a população a qual também conhecemos por gestão democrática da educação. Assim, é importante ter presente que o êxito de qualquer proposta que vise modificar e melhorar as condições da educação depende, antes de mais nada, de um regime de colaboração não apenas entre as instâncias federadas, mas entre as instâncias da mesma esfera de governo e dessa para com a população. A colaboração deve partir de uma perspectiva democrática e cidadã, não se limitando apenas a acordos estipulados mediante documentos formais. É uma colaboração não-hierárquica entre “redes, sistemas, entre Executivo e Legislativo Municipal, entre órgãos normativos dos sistemas de ensino e todos os envolvidos com a educação” (WERLE, 2006, p.7). De acordo com a autora, é necessário haver uma colaboração de trocas que seja idealizada e desenvolvida a partir das bases, ou seja, desde as instâncias menores, perpassando pelos demais níveis que administram os sistemas de ensino, para se chegar a uma educação de qualidade que vise à promoção humana. Quanto a essa idéia colaborativa é importante lembrar que as últimas décadas do século XX têm se caracterizado por uma série de fatores novos no cenário político e social ocasionados pela globalização neoliberal. Em especial, esse fenômeno tem atuado na área econômica que, por sua vez, tem feito imposições, segundo a sua ordem, sobre as múltiplas instâncias da vida em sociedade, dentre as quais se insere a educação (FERREIRA, 2006).

O modelo em vigor, ao ditar padrões de referência a serem seguidos por todos os países do mundo, também exige dos Estados Nacionais, por seus organismos financeiros internacionais, o enxugamento dos gastos públicos e a privatização dos seus respectivos serviços, a fim de investir menos no social e mais em setores da economia que possam trazer retornos financeiros imediatos, como, por exemplo, em grandes empresas (SALERNO, 2007). Nesse cenário, a educação, por consistir em peça chave para a construção de identidades, ideologias, valores e consciência crítica acerca do mundo em que o indivíduo está inserido, apresenta-se como área

importante para a manutenção/mudança do *status quo* vigente. Destarte, quando surgem demandas sociais, como foi o caso do Plano Nacional de Educação, torna-se necessário para o sistema, executá-las de forma que não venham a gerar alterações capazes de abalarem a estabilidade necessária à manutenção da ordem capitalista. Sendo assim, o PNE foi construído de maneira que muitas de suas metas e de seus objetivos não pudessem ser postos em prática, uma vez que não foram destinados recursos suficientes à sua execução. Nesse caso, parece justa a denominação conferida por Valente e Romano (2001) de que o PNE consiste mais em uma “carta de intenções” do que propriamente em um plano para a educação nacional.

Utilizando-se do PNE como principal balizador, Esteio estruturou o seu PME nos mesmos moldes daquele utilizado para elaborar o PNE. O agravante está no fato de o município em questão fundamentar-se em uma proposta filosófica de Cidade Educadora, o que lhe confere o atributo de uma postura contraditória entre seu discurso e sua prática. Ao analisar o processo de construção do PME de Esteio, bem como a forma com que foi divulgado à comunidade, constatei lacunas que parecem contradizer-se com a concepção de Cidade Educadora, patenteada pelo município. Para que pudesse ser construído segundo os princípios da gestão democrática de ensino, respeitando os princípios que regem a Carta das Cidades Educadoras, o PME deveria ter sido construído segundo as linhas mestras da gestão democrática, com diálogo entre governo e comunidade. Não foi o que aconteceu.

Creio que Esteio, ao utilizar como balizador para a construção de seu plano de ensino o Plano Nacional de Educação, abriu mão de parte considerável de sua autonomia enquanto ente federado, podendo ter construído um documento com ampla participação da sociedade, levando em consideração as demandas existentes nas diversas realidades presentes no espaço de seu município. E, para haver a participação social nesses eventos, não basta apenas colar alguns cartazes nas ruas informando acerca das reuniões. É necessário mais do que isso. É mister que a sociedade seja provocada a participar, sentindo-se instigada a exercer sua condição cidadã. Nesse caso, é necessário relembrar aquilo que Campos (1990) define por ausência de *accountability* na sociedade brasileira, valendo-se essa da proporcionalidade do nível de democracia existente em determinada sociedade. A democracia está relacionada à participação da comunidade nas tomadas de decisão, à organização comunitária em associações e à fiscalização das ações políticas executadas pelos gestores públicos. Sendo assim, creio que o processo de construção e de divulgação do PME de Esteio não foi, em sua essência, democrático e participativo, não sendo

possível encontrar nele os princípios de gestão democrática de diálogo entre os gestores públicos e as diferentes esferas da sociedade. Questiono, portanto, o princípio filosófico de Cidade Educadora atribuído à cidade uma vez que tanto no momento de construção do documento quanto no seu processo de divulgação não houve preocupação por parte da administração pública em difundir amplamente as informações à comunidade.

Quando Werle (2006) faz referência ao regime de colaboração, entendo que ele não se limita apenas às relações entre as instâncias federadas. Ao contrário, engloba toda a administração pública e a sociedade em suas práticas cotidianas, uma vez que são nessas que se constrói o verdadeiro processo democrático e participativo. É por isso que, tendo em vista a mesma linha de pensamento, julgo ser importante retomar a contribuição de Villar (2001), em sua análise referente aos casos das três cidades européias – Vitória-Gasteiz, Narón e Barcelona – tidas pela autora como exemplos organizacionais de Cidades Educadoras. Para a autora, em todos os casos estudados, há um elemento importante que merece destaque: consiste na comunicação entre os gestores do poder público e a sociedade. Essa comunicação, por sua vez, permite avançar e desenvolver de maneira progressiva “novos e melhores estilos de gestão e participação, desenhando e operando os instrumentos que impulsionem uma autêntica cultura da coordenação” (VILLAR, 2001, p.209). Nesse caso, é mister indagar acerca do processo comunicativo entre a SMEE e a sociedade esteiense – no que concerne ao processo construtivo e ao nível da aplicação das medidas do PME – no que diz respeito à política pública municipal do Plano Municipal de Educação.

Sendo o PME uma política pública e social, levando-se em conta, ainda, que política é um processo que deve envolver diálogos, negociações e contestações (OZGA, 2000); que política social se faz a partir de uma gestão democrática que tem por base o envolvimento dialógico entre as diferentes instâncias sociais (CURY, 2002); e que um dos princípios da Carta das Cidades Educadoras é a integração e a troca de idéias entre as cidades, é que se sugere uma reavaliação dos procedimentos empregados na feitura do PME. Essa deve colaborar como indicativo para um maior diálogo no momento da aplicação dos objetivos e das metas inscritos no documento, pois não se pode esquecer que um plano de educação não se constrói apenas de metas e objetivos. Ele se efetiva na prática cotidiana. Dessa forma, vale lembrar a importante contribuição de Lima (2001) no que diz respeito à “infidelidade normativa” que versa sobre a insubordinação dos

atores escolares frente às determinações da normatividade como uma forma de resistência à sua não-participação na estruturação de um documento que é de seu interesse direto.

No PME consta, em seus arts. 3º e 4º, respectivamente, que “a administração Municipal, em articulação com as comunidades escolares e a sociedade civil, procederá às avaliações periódicas da implementação do Plano Municipal de Educação” e que “a primeira avaliação realizar-se-á no segundo ano de vigência desta Lei, cabendo à Câmara de Vereadores aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções”. Isso indica que, embora o PME já tenha sido aprovado, ressalvados os questionamentos feitos no que diz respeito à forma com que foi construído, ainda há possibilidades de se consertar as falhas acarretadas pela restrita participação social durante a sua elaboração. Nesse caso, acredito que muitos dos apontamentos feitos neste estudo podem servir de elemento reflexivo para esse fim. Destarte, julgo ser imprescindível que os momentos das avaliações periódicas sejam amplamente divulgados tornando possível, dessa forma, o diálogo. É preciso que os encontros ocorram em horários flexíveis e que as reuniões sejam descentralizadas para facilitar a participação daquelas populações mais distantes do centro da cidade. É necessário divulgar para poder ouvir o que toda a comunidade tem a dizer e para que essa possa ponderar acerca do andamento do documento. É necessário querer ouvir para poder articular opiniões. Para isso, entretanto, é necessário que a comunicação entre as diferentes instâncias daquela sociedade prevaleça. O poder público, por meio da SMEE, deverá provocar a sociedade para a participação. As pessoas devem ser instigadas a opinarem sobre aspectos que são de seu interesse. Durante os encontros, as idéias dos grupos presentes devem ser escutadas respeitosamente e discutidas a fim de se chegar a um denominador comum do que é melhor para a educação de Esteio. Assim, a prática tão comum em nosso país dos “valores impostos verticalmente” não prevalecerá sobre os desejos da coletividade. A respeito disso, é importante sublinhar novamente que, quando questionados acerca da filosofia da Cidade Educadora, nenhum dos depoentes sabia do que se tratava. A propósito, os princípios relacionados à concepção de Cidade Educadora adotados pelo município fazem-me lembrar novamente da necessidade da administração pública trabalhar de forma mais ampla e qualitativa esse conceito, seus objetivos e suas propostas, a fim de que não incorra no erro de utilizar esse *slogan* apenas como um *marketing*. A comunidade aponta desconhecer o seu significado e denuncia a pouca importância pedagógica conferida a esse tema. Conforme o depoimento de uma professora que trabalha na rede municipal há 23 anos, “Não sei se foi em

2005 ou em 2006 que começou a discussão sobre Cidade Educadora. Mas a rede não tem clareza do que é esta proposta. Eu falo de mim mesma. Para nós, Cidade Educadora são os livrinhos de cidade educadora<sup>58</sup>. Eu não enxergo um projeto de Cidade Educadora”.

Penso que as administrações públicas muitas vezes eximem-se de utilizar as possibilidades que o bom uso da mídia poderia fornecer, em favor de sua relação com a comunidade. O processo de divulgação das políticas públicas é tão importante quanto sua elaboração. Nesse caso, não pecou apenas Esteio em não ter divulgado adequada e amplamente o seu PME no momento de sua construção e divulgação. A União, os Estados e os municípios o fazem o tempo todo. A União também não divulgou adequadamente o PNE.

Há uma prática constante no Brasil em que se criam políticas para a sociedade de dentro de gabinetes, sem, muitas vezes conhecer-se a realidade na qual essas formulações serão aplicadas. E quando há divulgação, em muitos casos, essas ocorrem de maneira a fazer *marketing* político à gestão que a criou. A exemplo, pode-se referenciar a gestão FHC e Paulo Renato Souza, com a política denominada por eles de “revolução gerenciada”.

Refletindo o espaço local por meio do PME, há de se pensar que um plano de educação não pode ser alvo de *marketing*. Tampouco o pode ser a filosofia da Cidade Educadora. São políticas públicas que visam ao desenvolvimento da cidadania e da democracia. A divulgação deve se dar, portanto, em todos os espaços das políticas, com o objetivo maior de informar, de qualificar os debates políticos e a construção de novas propostas. Já é tempo de se criar políticas públicas com a participação daqueles atores a quem essas políticas destinam-se, objetivando atingir plenamente os valores da gestão democrática ressaltados pela Constituição Federal de 1988. Ao encontro disso, retomo novamente o pensamento de Villar (2001) quando retrata os casos das cidades européias, exemplos de Cidades Educadoras. Para a autora, em todos os processos que analisou a palavra-chave é a comunicação. Essa consiste numa comunicação “político-técnica-administrativa-cidadã que permite avançar e desenvolver, de forma progressiva, novos e melhores estilos de gestão e participação, desenhando e operando os instrumentos que impulsionem uma autêntica cultura da coordenação” (VILLAR, 2001, p.209).

---

<sup>58</sup> Refere-se a uns livros didáticos ilustrados que foram entregues nas escolas municipais pela SMEE. Esse material aborda a temática de Cidade Educadora, mas de forma superficial. Entretanto, os livros não foram entregues a todos os alunos. Apenas algumas séries foram contempladas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSUMPÇÃO, Eracilda de. **Planos Municipais de Educação:** as interfaces da caminhada de construção. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo: Unisinos, 2006 (Dissertação de Mestrado em Educação).
- BALL, Stephen J. Diretrizes, políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo Sem Fronteiras.** v.1, n.2, p.99-116, jul./dez. 2001.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1979.
- BARRETO, Maria Inês. Inserção internacional de governos locais. **TD Teoria e Debate.** v.17, n.59, p.12-16, ago./set. 2004.
- BARROSO, João. **A escola pública:** regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. Porto, Portugal: ASA Editores, 2003.
- BARROSO, João. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva. In MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura S. C. (orgs). **Política e gestão da educação:** dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In BAUER, Martin W.; GASKELL, George (orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002, p.189-216.
- BOAVENTURA, Edivaldo. **A educação brasileira e o direito.** Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **A pergunta a várias mãos:** a experiência da pesquisa no trabalho do educador. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>> Acesso em: 19 ago.2006.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL, leis, decretos, pareceres. **Plano Nacional de educação**. Apresentação de Vital Didonet. Brasília: Editora Plano, 2000.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Razões, Princípios e Programas do Plano de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Elaboração Clodoaldo José de Almeida Sousa. Brasília, 2005.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Básica. PRADIME: programa de apoio aos dirigentes municipais de Educação. Disponível em: <<http://pradime.mec.gov.br/documentos/documentosnovos/Oficinas.pdf>>. Acesso em: 28 ago.2007.

BRECHT, Bertolt. **O analfabeto político**. Disponível em: <<http://www.consciencia.net/2004/mes/01/brecht-analfabeto.html>>. Acesso em: 09 abr.2007.

BUCCI, Eugênio. A mídia pública e sua função social. In: DINES, Alberto (org). **Mídia, comunicação pública e participação social**. Brasília: Banco do Brasil, 2004, p.29-33.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. n.2, v.24, p.30-48, fev./abr. 1990.

CHOMSKY, Noam; DIETERICH, Heinz. **A sociedade global**: educação, mercado e democracia. Blumenau: FURB, 1999.

CORSETTI, Berenice. Reflexões sobre globalização, política educacional e a reforma do ensino no Brasil In: ZARTH, P.A.; GERHARDT, M. CORSETTI, B. e CAIMI, F.E. (Orgs). **Ensino de História e Educação**. v.1, p.63-79, 1ª ed. Ijuí/RS: Unijuí, 2004.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Banco mundial e política educacional**: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? Curitiba: UFPR, 2003, p.1-21.



CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração de Educação**. v.18, n.2, p.163-174, jul./dez. 2002.

ENSINO nas mãos dos municípios. **Jornal ABC**. São Leopoldo: 08 abr. 2007, p.18.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estadual de Educação (PEE/RS)**. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/pee.jsp?ACAO=acao1>>. Acesso em: 18 ago.2006.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). **Políticas públicas e gestão da Educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

FISCHER, Nilton Bueno. Autonomia pedagógica na Cidade Educadora. In CONZATTI, Marli; FLORES, Maria Luiza Rodrigues; TOLEDO, Leslie (orgs). **Da escola cidadã à cidade educadora**: a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2002, p.25-32.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação – USP**. v.24, n.1, jan./jun. 1998.

FÓRUM GAÚCHO EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Alguns pressupostos que deverão nortear o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul**. Março, 2004.

FÓRUM GAÚCHO EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Cenário da educação no Estado do Rio Grande do Sul**. Junho, 2004.

FÓRUM GAÚCHO EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Manifesto**. Agosto, 2004.

FÓRUM GAÚCHO EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Avaliação do PEE – Proposta do Governo do Estado**. Março, 2004.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 34. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUNDAÇÃO IBGE. **Censo demográfico** 2000. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)>. Acesso em: 13 jul.2006.

GADOTTI, Moacir. **A educação contra a educação: o esquecimento da educação e a educação permanente.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 (Prefácio de Paulo Freire).

\_\_\_\_\_. Escola cidadã, cidade Educadora: projetos e práticas em processo. In: CONZATTI, Marli; FLORES, Maria Luiza Rodrigues; TOLEDO, Leslie (orgs). **Da escola cidadã à cidade educadora: a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2002, p.11-17.

HORTA, José Silvério B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período de 1930-1970.** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.

\_\_\_\_\_. Planejamento educacional. In: MENDES, Durmeval Trigueiro. **Filosofia da educação brasileira.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, p.195-239.

\_\_\_\_\_. **O hino, o sermão e a ordem do dia: regime autoritário e a educação no Brasil (1930-1945).** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.

KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1993.

LEFÈVRE, Fernando; LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti; TEIXEIRA, Jorge Juarez Vieira (orgs). **O discurso do sujeito coletivo: uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa.** Caxias do Sul: EDUCS, 2000.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.** São Paulo: Cortez, 2001.

LOPES, Alice Casemiro. Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos? **Brasileira de Educação.** n.26, p.109-118, maio/ago. 2004.

LUZ, Miguel. **Ao longo dos trilhos.** [s.l], [s.n], 2005.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade.** vol. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr. 2006.

MARTINS, Angela Maria. **Autonomia da escola: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **A municipalização do ensino na visão dos atores escolares:** entre a intenção e a realidade. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2005.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1994.

MOLL, Jaqueline. A Cidade Educadora como possibilidade – apontamentos. In: CONZATTI, Marli; FLORES, Maria Luiza Rodrigues; TOLEDO, Leslie (orgs). **Da escola cidadã à cidade educadora:** a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2002, p.22-24.

MORIN, Edgar. Epistemologia da complexidade. In: SCHNITMAN, Dora Fried (org). **Novos paradigmas, cultura e subjetividade.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educacionais:** terreno de contestação. Porto, Portugal: Porto, 2000.

PAULY, Evaldo Luis. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): primeiras impressões. **V Congresso Internacional de Educação.** 20-22 ago. 2007. São Leopoldo: UNISINOS.

PERONI, Vera Maria Vidal. Redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90. **Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997. (p.291-301).

\_\_\_\_\_. Os interlocutores do Governo Federal na formulação das políticas educacionais do Brasil nos anos 90. In: **Registros de Educação.** Campo Grande: Ed. UFMS, 2000. (org.) Antônio Carlos do Nascimento Osório. (Vários autores) (p.59-79)

\_\_\_\_\_. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, Álvaro Vieira. **Sete lições sobre educação de adultos no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1982.

**Plano Nacional de Educação:** proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte, [s.n], 1997.

FERNANDO HENRIQUE veta artigo que previa mais recursos para ensino. **Jornal Zero Hora.** Porto Alegre: 10 jan. 2001, p.33.

CÂMARA MUNICIPAL DE ESTEIO. **Lei Orgânica**. Abril, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTEIO. **Lei nº. 4.237 de 23 de novembro de 2006** institui o Plano Municipal de Educação (PME).

SALERNO, Soraia Chafic El Kfouri. **Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão**. Campinas: Editora Alínea, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002, p.25-102.

\_\_\_\_\_. **Um discurso sobre as ciências**. 9. ed. Porto, Portugal: Afrontamento, 1997.

SARDAGNA, Helena Venites. Educação para todos e todos pela educação: a solução para os problemas do mundo? **V Congresso Internacional de Educação**. 20-22 ago. 2007. São Leopoldo: UNISINOS.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao plano nacional de educação: por uma política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**. 2007, vol. 28, n. 100. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-3302007000300027&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-3302007000300027&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 10 jan.2008.

SHIROMA, Eneida Oto; Moraes, Maria C. M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? In: **Educação e sociedade**. v.23, n.80, Campinas, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>>. Acesso em: 22 abr.2007.

VILLAR, Maria Belén Caballo. **A Cidade Educadora**: nova perspectiva de organização e intervenção municipal. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.) **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

ZITKOSKI, Jaime José. Cidade Educadora e emancipação social: o desafio da educação fundamentada numa razão dialógica. **Educação UNISINOS**. n.2, v.9, p.179-186, maio/ago. 2005.

# ***ANEXOS***

## ANEXO 1

### *Quadro de referência dos(as) entrevistados(as)*

Entrevistado	Instituição/órgão que representa	Caracterização Profissional
<b>A)</b>	Rede Municipal de ensino de Esteio	Professora de duas escolas da rede municipal desde 2005.
<b>B)</b>	Rede Municipal de ensino de Esteio	Professora da rede municipal há 20 anos.
<b>C)</b>	Rede Municipal de ensino de Esteio	Integrante do FUNDEB. Serve o Município desde 2003.
<b>D)</b>	Rede Municipal de ensino de Esteio	Diretora de escola municipal
<b>E)</b>	Rede Municipal de ensino de Esteio	Supervisora pedagógica de escola municipal. Trabalha desde 2005 na rede.
<b>F)</b>	Rede Municipal de ensino de Esteio	Professor de matemática. Na rede municipal de ensino desde 2003.
<b>G)</b>	Secretaria Municipal de Educação e Esporte – SMEE	Agente da Secretaria Municipal da Educação.
<b>H)</b>	Câmara de Vereadores de Esteio	Representante do Poder Legislativo Municipal.
<b>I)</b>	Rede Municipal de ensino de Esteio	Professora e supervisora educacional. Na rede há 23 anos.
<b>J)</b>	Conselho Municipal de Educação	Integrante do Conselho Municipal de Educação – CME.
<b>L)</b>	Escola Estadual	Vice-diretora de Escola Estadual de Esteio.
<b>M)</b>	Escola privada de Esteio	Supervisora pedagógica de escola privada de Esteio.

## ANEXO 2

**Roteiro para entrevista semi-estruturada na comunidade escolar de Esteio-RS. Destinada a professores da rede municipal, diretores(as) de escolas, supervisores(as) educacionais, pais, alunos, integrantes do Conselho Municipal de Educação e integrantes do Conselho da Merenda Escolar.**

1. Você / a escola (para representantes da direção da escola) tem conhecimento do Plano Municipal de Educação (PME) de Esteio?
2. Você / a escola foi (foram) convidado(s) a participar das discussões sobre a elaboração do PME?
3. Como você / a escola tomou conhecimento de que a Secretaria Municipal de Educação (SMEE) elaboraria o PME? Recebeste (receberam) algum notificado ou convite para participar das discussões?
4. Você / a escola participou das discussões para elaborar o PME. Quantas reuniões frequentou?
5. Uma vez instituído o PME do município de Esteio, como está ocorrendo a comunicação entre a SMEE e as escolas da rede municipal com relação à divulgação do documento já efetivado?
6. Têm ocorrido discussões na sua escola acerca do PME e do Projeto Político-Pedagógico (PPP) em vigor. Haverá alguma mudança no PPP por conta do novo documento do PME?
7. Existe alguma equipe de trabalho da SMEE amparando essas discussões dentro da(s) escola(s)?
8. Que mudanças o PME está causando/causará no PPP de sua escola?
9. Com relação ao *slogan* adotado pelo município de Esteio, de que forma essa concepção de “Cidade Educadora” foi/é trabalhada com os profissionais de ensino e com a comunidade escolar em geral?

\*\*\*\*Este espaço está em aberto para considerações julgadas pertinentes pelo entrevistado acerca do tema abordado na entrevista acima.



## **ANEXO 3**

**Formulário de entrevista estruturada, entregue nas escolas da rede estadual e rede privada do município de Esteio.**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA I: EDUCAÇÃO, HISTÓRIA E POLÍTICA  
NÍVEL MESTRADO**

Este formulário é parte integrante da pesquisa de mestrado que venho desenvolvendo acerca do Plano Municipal de Educação (PME) de Esteio. Destina-se às escolas estaduais e privadas do município. Seu nome e o de sua instituição serão mantidos sob sigilo.

- 1) Você é professor(a) do    ( ) Estado    ( ) Instituição privada    ( ) município
- 2) Há quantos anos você trabalha como professor?
- 3) Você tem conhecimento de que o município de Esteio elaborou um Plano de Educação com duração para 10 anos? Se a resposta for afirmativa, como você tomou conhecimento de que seria elaborado o documento?
- 4) Você ou a sua escola participou das discussões para elaborar o PME? Por quê?
- 5) Como você considera o processo de elaboração do PME?
- 6) Em algum momento a SMEE foi até a sua escola falar sobre o PME?
- 7) A sua escola recebeu o documento do Plano Municipal de Educação?
- 8) Você acredita que o PME contempla a perspectiva do município de Cidade Educadora? Por quê?

Obrigada pela colaboração

# ANEXO 4

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**LINHA DE PESQUISA I: EDUCAÇÃO, HISTÓRIA E POLÍTICAS**  
**NÍVEL MESTRADO**

**Termo de livre consentimento esclarecido**

**Pesquisadora: Eliane Teresinha Gheno**

**Ano: 2007**

Você está sendo convidado(a) a contribuir com minha pesquisa de Mestrado, cujo tema versa sobre o Plano Municipal de Educação de Esteio.

O motivo pelo qual a sua entrevista será importante para esta investigação diz respeito à importância que atribuo aos cidadãos deste Município no processo de construção de políticas públicas.

Sua entrevista será gravada e, posteriormente, transcrita, para ser utilizada como uma fonte de pesquisa para este estudo específico, não sendo utilizada para outra finalidade. Será preservada a identidade do depoente, se assim o desejar.

O depoente terá acesso à sua entrevista (para ler e verificar o seu conteúdo) a qualquer momento que solicitar.

Tendo lido as informações acima, concordo em contribuir livremente com este estudo.

Nome:.....Assinatura.....

Data:.....Telefone.....

E-mail.....

## ANEXO 5

### *MAPA do Município de Esteio no Estado do RS*

