

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DOUTORADO**

MARCIA FARINELLA SOARES DE CAMPOS

**O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI CATARINENSE - AMAUC:
embates e contradições**

São Leopoldo

2020

MARCIA FARINELLA SOARES DE CAMPOS

O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI CATARINENSE - AMAUC:
embates e contradições

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em
Educação, pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientadora: Prof^a Dr^a Berenice Corsetti

São Leopoldo

2020

C198p Campos, Marcia Farinella Soares de.
O plano municipal de educação na região da
associação dos municípios do Alto Uruguai catarinense –
AMAUC : embates e contradições / Marcia Farinella
Soares de Campos. – 2020.
179 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos
Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2020.
“Orientadora: Prof^a Dr^a Berenice Corsetti”.

1. Educação e Estado – Santa Catarina. 2.
Planejamento educacional. 3. Avaliação educacional. I.
Título.

CDU 37

MARCIA FARINELLA SOARES DE CAMPOS

**O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI CATARINENSE - AMAUC:
embates e contradições**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em
Educação, pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Aprovado em (dia) (mês) (ano)

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a Berenice Corsetti – Orientadora UNISINOS

Prof. Dr^a Edite Maria Sudbrack – URI

Prof. Dr. Elton Nardi – UNOESC

Prof. Dr^a Ana Cristina Ghisleni – UNISINOS

Prof. Dr^a Rosângela Fritsh – UNISINOS

AGRADECIMENTOS À CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

AGRADECIMENTOS

Uma tese se constitui em um processo de buscas, incertezas e percalços, rumo ao aprendizado, à defesa de uma ideia e a procura do conhecimento. Para alcançar esses objetivos, foram anos de dedicação e esforço, que não foram feitos apenas na minha caminhada. Muitos contribuíram para que esta narrativa se efetivasse e se constituísse nesta história que construí.

Minha mãe Odete, meu pai Delovirce (in memoriam) e meu padrasto Ademir, que sempre demonstraram para mim, a importância da educação e do estudo como forma de superar as dificuldades pelas quais passamos.

Para Rafaela, filha amada, que entendeu minhas ausências em momentos importantes de sua vida. Desejo que tudo isto seja exemplo para que construa a tua própria caminhada. Para você, meu amor absoluto!

Ao meu irmão, Renan, pelo apoio constante; sei que torceu e caminhou ao meu lado neste sonho!

Significativo também é agradecer a Marcelo Soares de Campos, companheiro de caminhada, obrigada sempre!

À Liane Vizzotto, minha amiga, que sonhou comigo o projeto de tese quando esse ainda era uma página em branco. Foram longas conversas para enxergarmos o objeto de pesquisa. Minha eterna admiração!

À Sandra Hopner Pierozan, companheira de viagens, chimarrão, casa e longos momentos de estudo. Sua amizade auxiliou na minha caminhada!

Aos colegas Marcia Ecoten e Henrique de Souza, amizade que construímos nas aulas, no Grupo de Pesquisa, no café e em todos os momentos acadêmicos ou não. A distância não impede que esta amizade seja verdadeira e fraterna!

À professora Berenice Corsetti, minha amada orientadora! Aprendi contigo não somente a ser pesquisadora, mas a ser forte, disciplinada e dedicada e, principalmente, a acreditar em meu potencial. Aprendi que orientação se faz com amor e com confiança. Seguirei teu exemplo sempre!

Aos municípios da Região da AMAUC e a seus dirigentes, que participaram desta pesquisa. A participação de todos garantiu que este estudo se efetivasse.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UNISINOS, um programa de excelência, do qual muito me orgulha fazer parte.

À Prefeitura Municipal de Concórdia pela liberação para dedicação exclusiva aos estudos.

RESUMO

A indução de políticas educacionais pelos Organismos Internacionais tem interferido na elaboração de políticas que considerem as necessidades das escolas brasileiras. Assim, a atuação por parte do Estado, centrando suas ações nas parcerias e se mantendo no controle das políticas num claro modelo regulatório, abre espaço para que agentes externos se ocupem no desenvolvimento dessas políticas nos municípios brasileiros. A metodologia empregada pelo MEC é desencadeada na SASE/DICOPE, onde a criação da Rede de Assistência Técnica nos estados se desdobra em Comitês Tripartites, demonstrando um planejamento articulado, visando garantir a efetivação dos Planos Municipais de Educação no prazo estipulado. Nesse sentido, constituíram-se como eixo central deste estudo os embates e contradições presentes no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação a partir da aprovação da lei 13.005/2014, tal ação desencadeada localmente pelos Avaliadores Educacionais através de planejamento articulado pelo MEC. O Materialismo Histórico Dialético compôs a dimensão teórica, o enfoque metodológico qualitativo e os recursos técnicos utilizados envolveram pesquisa em legislação e entrevista semiestruturada, além de autores da área subsidiarem a análise de dados. O campo empírico utilizou-se dos municípios da região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC, a saber: Arabutã, Alto Bela Vista, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindóia do Sul, Peritiba, Piratuba, Presidente Castello Branco, Seara e Xavantina. No desenvolvimento da pesquisa, um dirigente municipal recusou-se a participar da pesquisa, assim o corpus do estudo foi constituído de 13 (treze) municípios além do Avaliador Educacional responsável pela região e o Coordenador Nacional dos Planos no MEC. Os resultados do estudo apontam documentos construídos com urgência, com pouca participação popular, concentrando os profissionais da educação na efetivação do processo. A ausência da comunidade nas discussões do documento, o prazo exíguo e a contratação de assessorias externas também ilustram os achados do estudo. Os embates se deram nas trocas de avaliadores, nas orientações desencontradas e na necessidade de seguir um modelo pronto sem considerar documentos já existentes.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais. Plano Municipal de Educação. Rede de Assistência Técnica. Comitê Tripartite. Avaliador Educacional.

ABSTRACT

The induction of educational policies by International Organizations has interfered in the elaboration of policies that consider the needs of Brazilian schools. Thus, action by the State, focusing its actions on partnerships and maintaining control of policies in a clear regulatory model, opens space for external agents to engage in the development of these policies in Brazilian municipalities. The methodology used by MEC is triggered at SASE / DICOPE, where the creation of the Technical Assistance Network in the states unfolds in Tripartite Committees, demonstrating an articulated planning, aiming to guarantee the effectiveness of the Municipal Education Plans within the stipulated period. In this sense, the clashes and contradictions present in the process of preparing Municipal Education Plans were constituted as the central axis of this study after the approval of law 13,005 / 2014, such action triggered locally by Educational Assessors through planning articulated by MEC. Historical Dialectical Materialism made up the theoretical dimension, the qualitative methodological approach and the technical resources used involved research in legislation and semi-structured interviews, in addition to authors in the area who supported the data analysis. The empirical field used the municipalities in the region of the Association of Municipalities of Alto Uruguai Catarinense - AMAUC, namely: Arabutã, Alto Bela Vista, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindóia do Sul, Peritiba, Piratuba, Presidente Castello Branco, Seara and Xavantina. In the development of the research, a municipal director refused to participate in the research, so the corpus of the study was made up of 13 (thirteen) municipalities in addition to the Educational Evaluator responsible for the region and the National Plan Coordinator at MEC. The results of the study point to documents that were built urgently, with little popular participation, focusing education professionals on making the process effective. The absence of the community in the discussions of the document, the tight deadline and the hiring of external consultants also illustrate the findings of the study. The clashes took place in the exchange of evaluators, in the mismatched guidelines and in the need to follow a ready model without considering existing documents.

Key-words: Educational Public Policies. Municipal Plan of Education. Technical Assistance Network. Tripartite Committee. Educational Evaluator.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização geográfica da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC).....	40
Figura 2 - Principais acordos internacionais de 1990 a 2015 e as legislações que promoveram as reformas na EB.....	61
Figura 3 - Organograma do Comitê Tripartite em cada Estado.....	96
Figura 4 - Municípios que contrataram assessoria externa.....	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicadores de análise a partir dos objetivos da pesquisa.....	33
Quadro 2 - Municípios da Região da AMAUC, população e ano de criação.....	41
Quadro 3 - Situação dos Planos Municipais de Educação no Brasil.....	101
Quadro 4 - Equipes dentro dos municípios.....	122

LISTA DE SIGLAS

ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
AMAUC	Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
DICOPE	Diretoria de Ensino da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação
FNCE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PRADEM	Programa de Apoio ao desenvolvimento da Educação Municipal
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional da Indústria
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Dirigentes Municipais de Educação
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

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Organização da Tese.....	21
2 A CONSTRUÇÃO DA TESE: ASPECTOS MOTIVADORES, METODOLÓGICOS E O LUGAR DE ONDE FALAMOS	25
2.1 Argumentos Pessoais Motivadores.....	25
2.2 Perspectivas da Caminhada Metodológica.....	28
2.3 Procedimentos de Pesquisa.....	31
2.4 O Corpus da Pesquisa	39
3 O CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E SUAS RELAÇÕES.....	46
3.1 Globalização e Educação: manutenção das relações de poder através da atuação dos Organismos Internacionais	52
3.2. Os Reflexos das Políticas Internacionais no Brasil	59
4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO .	65
4.1 A Construção Histórica do Plano Nacional de Educação.....	65
4.2 A Aprovação do Plano Nacional de Educação Lei nº 10.172 e suas Implicações no Cenário Educacional	74
4.3 O PNE 2014-2024 e a Manutenção da Centralidade na Articulação das Políticas Educacionais por Parte do Estado.....	82
5 OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO À LUZ DA ATUAÇÃO DO COMITÊ TRIPARTITE E DOS AVALIADORES EDUCACIONAIS	88
5.1 A Elaboração dos Planos Municipais de Educação – da aplicabilidade da lei	88
5.2 A Escolha dos Avaliadores Educacionais, Componentes dos Comitês Tripartites.....	96
5.3 A Atuação dos Comitês Tripartites nos Estados no Monitoramento dos Planos Municipais de Educação	101
6 AS VOZES, OS CONTEXTOS E O ENTENDIMENTO DOS MUNICIPIOS NA ELABORAÇÃO OU REVISÃO DO PME	105
6.1 Do Planejamento a Ação: o Comitê Tripartite e seu entorno	106
6.2 Os Avaliadores Educacionais e sua Atuação nos Municípios da Região da AMAUC.....	119

6.3 Contradições e Embates no Decorrer do Processo de Elaboração dos Planos Municipais de Educação	133
7 AS CONSIDERAÇÕES FINAIS E O LUGAR DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO.....	145
EPÍLOGO.....	152
REFERÊNCIAS.....	155
APÊNDICE A - TABELA SÍNTESE DOS OBJETIVOS DA TESE E CONCLUSÃO POR CAPÍTULOS.....	161
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE ENCAMINHADO AOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO MUNICIPAIS E/OU DIRETORES DE ENSINO.....	170
APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE ENCAMINHADO AO AVALIADOR EDUCACIONAL MEC/SASE	172
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE ENCAMINHADO AO COORDENADOR ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO MEC/SASE.....	174
APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO OU PROFISSIONAL POR ELE DESIGNADO	176
APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AVALIADOR EDUCACIONAL RESPONSÁVEL PELA REGIÃO DA AMAUC	178
APÊNDICE G - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM COORDENADOR DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO MEC/SASE.....	180

1 INTRODUÇÃO

Discutir políticas públicas em educação e sua relação com o cotidiano da escola é tarefa complexa, porém imprescindível no tempo em que vivemos. Tempo esse de retrocessos sociais, de batalhas ideológicas intermináveis e de desmonte de direitos constitucionais, que a duras penas a população lutou para garantir. Dentre eles está a escola pública, de qualidade e para todos.

Pensar políticas públicas, em especial as políticas educacionais, bem como a forma com que elas são gestadas e aplicadas, quais interesses e contextos estão por trás dessas relações são fatores que norteiam as perguntas que surgem durante nossas reflexões acerca da escola pública. Para qual sociedade a escola se constitui? Quais interesses rondam este espaço? Quais conhecimentos a legislação prevê que sejam garantidos a todos? Como se dá a relação entre igualdade de acesso e de permanência? Todas essas questões mostram-se como pontos nevrálgicos e reflexivos nesta caminhada, pontuando estruturas e nuances que delineiam a educação e suas especificidades.

Ao longo da história, vemos que a educação brasileira foi marcada por ações de seus governantes que, durante sua passagem pelo poder, valeram-se de planos de governo e estratégias políticas que condicionavam a educação pública a um espaço secundário. Tanto esses planos de governo quanto os programas lançados eram apresentados com planejamento frágil, descontinuado e distante das necessidades da população. Nesse sentido, Melo (2004, p. 19) argumenta que:

[...] os planos e programas não expressam somente construções de interesses sociais diferentes, mas são resultado do embate histórico-social de projetos diferentes, distintos, até mesmo contraditórios, de sociedade e de educação; defendidos e implementados historicamente, de forma múltiplas, por diversos sujeitos políticos coletivos.

Ao nos debruçarmos sobre o estudo das políticas educacionais no Brasil, ao longo da história do país, vemos que vontades pessoais e partidárias, onde determinadas ideologias e interesses rondaram a educação, apresentaram desdobramentos. Esses, por sua vez, desembocaram em uma falta de planejamento contínuo, que partisse da realidade social, caracterizando-se como projetos de não efetivação de um direito fundamental: educação para todos. Nessa direção,

entendemos que a sequência de Planos Nacionais de Educação¹, que foram organizados no país e posteriormente não foram considerados no estabelecimento de políticas educacionais, também seguem a lógica de regulação² imposta pelos Organismos Internacionais aliados aos interesses pessoais e de corporações.

A regulação configura-se como processo que modifica a atuação do Estado, permitindo reconfigurar o estabelecimento de políticas e a forma com que elas são desenvolvidas no cotidiano das escolas. A centralidade da aplicação direta desloca-se para o acompanhamento de sua execução e as parcerias com o mercado surgem alinhadas às questões do capitalismo e da urgência financeira que ronda a máquina pesada e ineficaz do Estado. Assim, o discurso de ineficácia das ações do Estado aponta para o mercado, onde as questões gerenciais se fortalecem com palavras de ordem como inovação, redução de custos, otimização de processos e modernização na atuação.

Sucessivas ações que marcaram a elaboração de Planos de Educação no Brasil não cumpriram seus objetivos ou se o fizeram, não tinham o ensino e as reais necessidades da escola como centralidade das ações. O planejamento das ações de forma contínua e eficaz não foi historicamente considerado nesse contexto. Conforme nos aponta Mendes (2000, p. 182):

O ponto crucial do planejamento é a metodologia que, nesse caso, não consiste só *num modo de fazer*, ou só *num modo de pensar*, mas em extrair o primeiro do segundo, assim como este, daquele. Como instrumento de desenvolvimento, ele exige nivelamentos e integrações a que não está acostumada à cultura tradicional, sobretudo quando ela tende para o formalismo. (Grifos do autor).

Nessa direção, a aprovação do Plano Nacional de Educação, através da Lei 13.005, em 2014, representou um avanço no estabelecimento de políticas educacionais. Considerando que o documento foi fruto de debates e discussões, diversos atores e grupos distintos participaram dos debates quanto às metas e estratégias voltadas à garantia de educação de qualidade para todos.

¹ Dedicamos uma atenção especial à questão da elaboração de Planos Nacionais de Educação desencadeados no Brasil no capítulo 4 deste estudo.

² Neste estudo, vamos nos referir ao papel de Regulação do Estado sobre a educação a partir de Barroso (2006, p. 89), “as novas regulações são advindas a partir das reformas de Estado e vêm ocorrendo em nível mundial, fazendo o sistema educacional se adequar à nova fase do capitalismo globalizante transnacional, pautado, dentre outros, pela exigência da liberalização do comércio para a abertura de novos mercados para o capital”.

Perguntas como que escola, qual qualidade, democracia e para qual sociedade estiveram constantemente presentes nos debates, sendo que a versão final do documento apresentou 20 metas que se desdobraram em 254 estratégias nos diferentes níveis da educação brasileira. Nem sempre as proposições apresentadas pela sociedade saíram vitoriosas, mas sobre este plano fez-se surgir a preocupação social quanto à educação, preocupação essa já presente no Manifesto dos Pioneiros e até então não efetivada em território nacional em sua plenitude.

A aprovação do PNE 2014-2024 apontou a necessidade de que estados e municípios também elaborassem seus Planos de Educação. A diferença, porém, é que o prazo dado na lei, para elaboração dos documentos, era efetivamente menor do que aquele que o PNE tinha percorrido para chegar ao documento final. Encontramos na referida lei, Brasil (2014):

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

O prazo exíguo, determinado em lei, era fruto de estratégias amplamente planejadas e organizadas pelo Ministério da Educação para garantir que, dentro do prazo estabelecido, todos os entes possuíssem documentos ajustados ao documento nacional. A criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - SASE³, órgão subordinado ao Ministério da Educação e que contava, em sua estrutura, com uma diretoria exclusiva para as ações relacionadas aos Planos de Educação, por sua vez, apontava a importância que o Ministério garantia à efetivação desses documentos. Para que o processo de elaboração e aprovação em lei fosse cumprido, o MEC, através da atuação da SASE, criou uma metodologia de trabalho inovadora, que compreende a atuação de vários atores parceiros nas ações relativas aos planos, pois trazia à cena inúmeras instituições que seriam responsáveis por efetivar o trabalho junto aos entes.

³ Criada em 2011 como uma demanda clara da CONAE 2010, que exigia do MEC uma ação mais presente na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação. Tem como função precípua o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação – SNE, cujo prazo terminativo se viu consubstanciado no artigo 13 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências). O SNE, segundo o diploma legal, deverá ser instituído pelo poder público, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação do PNE.

A criação da Rede de Assistência Técnica que instituiu os Comitês Tripartites em cada estado brasileiro, contando com a participação da UNDIME, CONSED e Secretarias Estaduais de Educação, seguindo orientações, prazos e organização metodológica do MEC, garantiu que o planejamento quanto à revisão/construção dos Planos Municipais de Educação, fosse desencadeado nos municípios. Fortalecendo a atuação da Rede de Assistência Técnica, o MEC⁴ aponta no documento que apresenta tal ação:

O MEC, no cumprimento da sua função supletiva, instituiu a Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento dos Planos de Educação, sob a responsabilidade da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). A Rede tem como objetivo prestar assistência técnica às comissões coordenadoras e às equipes técnicas responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, com base nas orientações e documentos emanados da SASE/MEC e pactuadas com o CONSED e com a UNDIME.

As ações desencadeadas contaram com a atuação da Rede de Assistência Técnica, cujos profissionais denominados Avaliadores Educacionais, foram responsáveis localmente pela articulação entre as orientações do MEC e as ações desenvolvidas nos municípios. Mesmo que pautando, durante a execução das ações, um discurso de democracia, de participação popular e de acompanhamento das ações, as orientações vindas do MEC e as ações desenvolvidas pelo Comitê através dos Avaliadores Educacionais centraram suas ações na efetivação dos documentos com prazos curtos e urgência das ações.

A participação popular nos debates e na análise das ações necessárias ao desenvolvimento local praticamente inexistiu nesse processo, considerando que a sistemática adotada pelo MEC e implementada pelos Avaliadores Educacionais previa prazos curtos, exaustivos preenchimentos de documentos e tabelas dentro de formato específico, seguindo uma lógica desconhecida tanto pelos municípios quanto pelos avaliadores que encaminhavam o processo. Esses fatores afastaram as discussões e reflexões acerca da realidade, das necessidades e das responsabilidades dos entes.

⁴ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/8-videos/27-rede-de-assistencia-tecnica> Acesso em: 12 ago. 2019.

A atuação dos municípios foi intensa durante a elaboração e busca de dados para o preenchimento do diagnóstico. Deu-se, contudo, por meio de cópia de metas e de estratégias do plano nacional no preenchimento das demais tabelas. Quando chamada, a participação popular consistia em assistir à apresentação finalizada pelo município e a votar em um documento pronto, que obedecia fidedignamente ao documento nacional. Então, a necessidade do debate e do aprofundamento foi aos poucos sendo desconsiderada, até que as reflexões fossem realizadas somente entre os pares, uma perda significativa para o planejamento qualitativo da educação em âmbito local. Considerando as reflexões de Baia Horta (1991, p. 195):

[...] o planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado.

Analisando essa afirmação, vemos que a atuação dos Avaliadores Educacionais, seguindo as diretrizes fixadas pelo MEC, constitui-se em um novo arranjo de atuação, onde há uma mudança na articulação das políticas por parte do Estado. Esse, portanto, deixando de ser o responsável direto pela execução das ações, imputando a parceiros a responsabilidade na efetivação dos processos localmente.

No desenvolvimento das ações de elaboração dos Planos Municipais no Brasil, vimos que a atuação dos Avaliadores Educacionais foi fundamental para garantir que todos os municípios elaborassem seus documentos de acordo com as orientações recebidas e no formato idealizado pelo MEC. Esse processo não foi diferente em Santa Catarina e na região da AMAUC. A ação dos Avaliadores foi assegurada pelas orientações do MEC e de seus parceiros. Vemos registrado no site oficial da UNDIME-SC⁵:

[...] Rede de Assistência Técnica dispõe de uma equipe de profissionais da educação que atuam em todo o Estado de Santa Catarina, composta por dezenove (19) avaliadores educacionais/AEs, os quais estão organizados a partir das 21

⁵ Disponível em: <https://undime-sc.org.br/download/planos-de-educacao-rede-de-assistencia/> Acesso em: 12 ago. 2019.

Associações de Municípios. A função dos AEs é prestar assistência técnica, sem ônus, a cada um dos 295 municípios, em todas as etapas para a elaboração ou adequação dos Planos. Este trabalho envolve desde a constituição das comissões e equipes técnicas municipais para elaborar ou adequar os Planos de Educação, orientações na construção do Diagnóstico da Situação Educacional e elaboração do Documento-Base, até o acompanhamento do trâmite para aprovação da lei estadual e municipal.

Ao prestar assistência técnica e atuando na adequação dos planos, em muitos municípios não houve tempo hábil para participação, discussão ou estudo. A pressa se sobrepôs ao interesse da população, ao aprendizado e à análise das reais necessidades daquela comunidade ou região. Vimos um grande contingente de profissionais envolvidos na execução das ações relacionadas aos Planos de Educação: Avaliadores Educacionais ou Coordenadores dos Comitês Tripartites tinham funções burocráticas e dependiam de relatórios, documentos e registros para comprovar que sua atuação havia ocorrido a contento, dentro dos prazos fixados. Nesse sentido, este estudo se preocupou em compreender a atuação desses profissionais dentro da região da AMAUC, buscando perceber como as orientações e direcionamentos efetivaram a participação popular no contexto do estabelecimento dessa política.

Para que o estudo mantenha rigor científico e centralidade naquilo que desejamos saber neste processo, um problema de pesquisa adequado se constitui em ponto fundamental que norteia a pesquisa, as leituras e reflexões, as análises em torno deste problema e seus objetivos, exigindo do pesquisador um olhar sensível, curioso e criterioso. Assim, neste estudo pretendemos submeter à análise os engendramentos por que passou o processo de elaboração/revisão dos Planos Municipais de Educação na região da AMAUC, na pós-aprovação 2014-2024, sob a ação de agentes externos patrocinados pelo MEC. Assim, o problema de pesquisa que norteou nossas reflexões desde o projeto de pesquisa até a constituição desta tese considerou: **que embates e contradições foram vivenciados nos municípios da região da AMAUC durante o processo de construção/revisão dos Planos Municipais de Educação?**

Ao definirmos o problema de pesquisa, delineamos que objetivos pretendíamos alcançar neste estudo, considerando que deles derivam dos estudos e documentos norteadores de análise, além da organização metodológica. Para tanto, o objetivo geral desta tese buscou compreender que embates e contradições foram

vivenciados nos municípios da região da AMAUC durante o processo de construção/revisão dos Planos Municipais de Educação.

Desdobrando esse objetivo, foi possível organizar o estudo através de vários objetivos específicos, os quais registram a necessidade de:

a) compreender a ação do Comitê Tripartite no planejamento e na execução das ações voltadas ao Plano Municipal de Educação no Estado de Santa Catarina;

b) discutir como a ação dos Avaliadores Educacionais interferiu nos rumos das metas e na consecução do Plano Municipal de Educação;

c) identificar o desencadeamento das discussões em âmbito municipal a partir das orientações dadas pelos Avaliadores Educacionais;

d) analisar em que medida os municípios conseguiram executar na íntegra as orientações do Comitê Tripartite para elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação;

e) identificar que contradições e embates foram observados pelos executores da política de elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação na região da AMAUC;

f) compreender o cenário neoliberal e globalizante bem como a atuação dos Organismos Internacionais na formulação das políticas educativas que interferem na elaboração dos Planos Municipais de Educação.

1.1 Organização da Tese

Esta tese está organizada em cinco capítulos, além da introdução, das considerações finais, epílogo e apêndices. Alinhados aos objetivos propostos no início deste estudo, cada capítulo se desdobra em análises e apontamentos que procuram responder ou levantar luzes sobre as reflexões que apontam.

Dessa forma, o capítulo 2, intitulado “A Construção da Tese”, apresenta, além dos “Argumentos Pessoais”, “As escolhas metodológicas que norteiam o estudo” e “Os caminhos percorridos na construção da tese”. Essas duas últimas partes constituem-se em ponto essencial na apresentação metodológica selecionada para a estruturação da tese. De caráter organizativo, essa parte do estudo se dedicou a apresentar o caminho percorrido enquanto profissional da educação até a chegada ao Curso de Doutorado em Educação da UNISINOS, que também contribuem, a partir da história da pesquisadora, nas escolhas metodológicas, considerando que o

sujeito também posiciona suas escolhas através da sua história, das suas vivências e reflexões.

A opção metodológica deste estudo pelo Materialismo Histórico Dialético⁶ serve-se de duas proposições: a primeira das orientações recebidas da Banca de Qualificação do Doutorado em Educação, realizada em agosto de 2018; e a segunda por compreender, a partir das leituras e reflexões desencadeadas neste estudo, que esta opção compreende o local, as relações, a história dos envolvidos bem como permite problematizar as relações e ajustes efetuados na política, no decorrer de sua implantação nos municípios envolvidos na pesquisa. Considerando esses aspectos, compreendemos que o Materialismo Histórico Dialético responde aos objetivos traçados para este estudo.

Na sequência, o capítulo 3 trata sobre “O contexto da globalização e suas relações” e busca discutir o cenário neoliberal e a atuação dos Organismos Internacionais bem como os reflexos dessas políticas internacionais na educação brasileira. Considerando que esses organismos possuem papel central na formulação das políticas, suas orientações e proposições aos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos movimentam, modificam e intervêm nas políticas educacionais locais. Assim, o conhecimento dessas ações e relações é fundamental para o desenvolvimento do capítulo seguinte.

O capítulo 4, intitulado “O processo de elaboração do Plano Nacional de Educação”, busca traçar uma linha cronológica quanto à história dos Planos de Educação no Brasil, demonstrando como foram elaborados, quais interesses dominam este período e como eles chegaram ou não a serem efetivados no contexto da escola pública e suas necessidades. Dividido em três subtítulos, o capítulo pretende, de forma didática, apontar esses raciocínios. O primeiro subtítulo estuda “A construção histórica do Plano Nacional de Educação” e como ele se desdobra. O segundo subtítulo, “A aprovação do Plano Nacional de educação lei nº 10.172 e suas implicações no cenário educacional”, aponta as questões relativas à aprovação do referido plano, à organização do documento e à importância dele frente às necessidades educacionais do país. O último subtítulo discute “O PNE

⁶ Materialismo Histórico Dialético, segundo TRIVINÕS (1987, p. 51): O materialismo histórico é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade. O materialismo histórico significou uma mudança fundamental na interpretação dos fenômenos sociais que, até o nascimento do marxismo, se apoiava em concepções idealistas da sociedade humana.

2014-2024 e a manutenção da centralidade na articulação das políticas educacionais por parte do Estado”, buscando apontar aspectos relativos à elaboração do Plano para o decênio, considerando que é esse plano que se desdobra nos Planos Municipais de Educação, alvos deste estudo.

O capítulo 5 pretende discutir “Os Planos Municipais de Educação à luz da atuação do Comitê Tripartite e dos Avaliadores Educacionais” e, considerando que a aprovação do PNE 2014-2024 definia a necessidade de os municípios também elaborarem seus documentos em âmbito local, busca analisá-los à luz da criação dos Comitês Tripartites. Dividido em três subtítulos, esse capítulo é essencial para a compreensão dos objetivos do MEC quando do desencadeamento do processo nos municípios brasileiros. O primeiro subtítulo destaca “A elaboração dos Planos Municipais de Educação – da aplicabilidade da lei”, apresentando a organização do MEC anteriormente à aprovação da Lei 13.005 e o movimento interno desencadeado no sentido de planejar e organizar a estrutura que comandará o desenvolvimento das ações relativas aos Planos Municipais de Educação. O segundo subtítulo analisa “Os Planos Municipais de Educação à luz da atuação do Comitê Tripartite e dos Avaliadores Educacionais”, considerando que a organização do MEC desencadeou o processo de parcerias e, através da criação da Rede de Assistência Técnica, a criação dos Comitês Tripartites nos estados brasileiros. O terceiro subtítulo reflete sobre “A atuação dos Comitês Tripartites nos estados no monitoramento dos Planos Municipais de Educação” apontando a atuação conjunta das entidades participantes do Comitê Tripartite (MEC, CONSED, Secretarias de Educação Estaduais) e a ação dos Avaliadores Educacionais no sentido de garantir que a sistemática em rede adotada pelo MEC alcançasse efetivo sucesso em sua realização.

O capítulo 6 detém-se a analisar as entrevistas realizadas com os 13 gestores dos municípios da região da AMAUC que aceitaram participar deste estudo, além do Coordenador Nacional dos Planos Municipais de Educação do MEC e também o Avaliador Educacional, representante do Comitê Tripartite e responsável pelo desencadeamento das ações junto aos municípios da região da AMAUC. Esse capítulo está organizado em três subtítulos, que compreendem as categorias de análise definidas a partir dos objetivos definidos para este estudo. As entrevistas foram analisadas a partir dos capítulos anteriores, que fundamentaram tais reflexões. Na primeira categoria de análise, “Do planejamento a ação: o comitê

tripartite e seu entorno”, discutimos a estratégia do MEC e as percepções do Coordenador Nacional quanto ao processo de implantação da Rede de Assistência Técnica. Na segunda categoria de análise, “Os Avaliadores Educacionais e sua atuação nos municípios da Região da AMAUC”, dedicamo-nos a refletir acerca da ação dos Avaliadores Municipais através da visão dos gestores e/ou profissionais por ele designados, os quais foram responsáveis pelas ações relativas aos Planos nos municípios da região da AMAUC. Na terceira categoria de análise abordada no capítulo, consideramos as “Contradições e embates no decorrer do processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação”, procurando perceber se esses embates e contradições de fato houveram bem como perceber se a participação popular foi de alguma forma fomentada ou não, nos municípios pesquisados.

Tal organização resulta de um movimento que buscou analisar os Planos Municipais de Educação através da ação do MEC, percebendo os encaminhamentos anteriores a aprovação da Lei 13.005, que culminam com todos os municípios tendo aprovados dentro do prazo seus Planos de Educação, na metodologia orientada pelos Avaliadores Educacionais. A tese é concluída através das considerações finais, onde apontamos os principais achados da investigação realizada. Além disso, optamos pela inclusão de um epílogo com reflexões sobre o cenário brasileiro contemporâneo e apresentamos, finalmente, os apêndices.

2 A CONSTRUÇÃO DA TESE: ASPECTOS MOTIVADORES, METODOLÓGICOS E O LUGAR DE ONDE FALAMOS

2.1 Argumentos Pessoais Motivadores

Constituímo-nos profissionais da Educação no cotidiano, nos tropeços e tombos que nos impulsionam ora para a direção a seguir ora para enxergar de fato qual caminho percorrer. É nessa caminhada na constituição do sujeito e sua história que minha trajetória profissional é forjada. Cursar Magistério, atuar como estagiária na Rede Municipal de Ensino de Concórdia e, desde 1992, atuar como professora de Educação Infantil e Anos Iniciais nessa mesma rede constituem a profissional com identidade na sala de aula e suas relações.

Cursando a graduação em Pedagogia, realizei as primeiras aproximações com as teorias pedagógicas e produções na área da Educação. Os estudos despertaram o desejo de aprofundar o conhecimento, de aprender e entender a educação e seus entraves, o papel do professor na construção da autonomia, da identidade do aluno enquanto sujeito de sua história. Nesse emaranhado de leituras, práticas e situações cotidianas, observei a relação entre teoria e prática se desenrolar no chão da escola, percebendo os entraves e avanços pelos quais a escola é costurada no seu fazer cotidiano.

Enquanto educadora, atuando em comunidade de risco social, busquei aprender com meus erros, compreender meus acertos, percebendo como meus alunos se percebiam neste mundo complexo e desigual. A caminhada para despertar nos alunos a sede pelo conhecimento esteve junto com a mulher que ansiava por uma sociedade melhor e mais justa. Esse caminho se deu na atuação da professora que desejava ver seus alunos tornando-se sujeitos de sua caminhada, de sua história. Conforme Smolka (2000, p. 31) descreve:

Como sujeitos, os indivíduos são afetados, de diferentes modos, pelas muitas formas de produção nas quais eles participam - também de diferentes maneiras; ou seja, os sujeitos são profundamente afetados por signos e sentidos produzidos nas (e nas histórias das) relações com os outros.

Esse afetar-se com a educação pública desvelou inquietações e percepções, dúvidas e certezas bem como inúmeras perguntas sem resposta, as quais, atuando

na gestão da Educação Infantil da Rede Pública Municipal (13 creches e 45 turmas de Pré-escola), concretizaram-se em aprendizado e conhecimento. Atuar na gestão pública foi fundamental para o amadurecimento profissional, para perceber como a política se aplica. Observar recursos, custos, cobrança das instituições (Ministério Público, Conselho Tutelar, mídia em geral) desvelou um telhado de vidro frágil, prestes a ser quebrado na menor dificuldade que venha a surgir. As vivências desse período comprometeram positivamente a profissional que sou: as histórias, as relações, os erros e acertos apontaram a necessidade de estudo e aprofundamento não apenas quanto à constituição do sujeito, mas também quanto à legislação e às raízes da escola pública, pois é nesse processo que conhecemos e compreendemos a necessária garantia do direito à educação numa sociedade democrática.

Aprovada para cursar o Mestrado em Educação na Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, na linha Educação e Políticas Públicas, em 2005, pesquisei a Gestão na Educação Infantil nos municípios da AMAUC. O estudo fortaleceu minha visão de gestão e aplicação das políticas no bojo das instituições públicas. Assim, observar como as políticas são postas em prática reforçou minha identidade com os estudos em Políticas Públicas em Educação.

Nesse mesmo ano, a Secretaria Municipal de Educação de Concórdia criou o Grupo de Formação⁷ da Rede Municipal, que tinha como objetivo capacitar professores da Rede, construindo e fortalecendo a Proposta Municipal de Educação baseada no Materialismo Histórico Dialético. A proposta construiu reflexões nas escolas, auxiliou os profissionais da educação na construção do currículo municipal, desencadeou formações gerais e foi eficiente no sentido de fomentar discussões pedagógicas pertinentes a cada escola e às realidades em que essas estavam inseridas. Encontramos aporte para isso nas palavras de Mészáros (2005):

[...] a nossa tarefa educacional é, simultaneamente, a tarefa de uma transformação social, ampla e emancipadora. Nenhuma das duas pode ser posta à frente da outra. Elas são inseparáveis. A transformação social emancipadora radical requerida é inconcebível

⁷ Quatro professoras da Rede Municipal, efetivas, foram aprovadas em 2005 em cursos de Mestrado. Estas quatro professoras (três pedagogas e uma da área de Letras) formaram o grupo de formação e desenvolviam formação continuada e em serviço aos professores da Rede Municipal. A formação ocorria mensalmente em cada escola da Rede Municipal e objetivava garantir que os professores discutissem os fundamentos do Materialismo Dialético, base epistemológica escolhida pelos professores em Conferência Municipal de Educação.

sem uma concreta e ativa contribuição da educação no seu sentido mais amplo [...] E vice-versa: a educação não pode funcionar suspensa no ar. Ela pode e deve ser articulada adequadamente e redefinida constantemente no seu inter-relacionamento dialético com as condições cambiantes e as necessidades da transformação social emancipadora e progressista em curso. (p. 76 e 77).

A tarefa com os professores era pensar a educação emancipadora, que contribuísse para um mundo melhor, que transformasse de forma teórica e social o aluno e as relações que ele estabelecia. Durante os anos de 2007 a 2014, atuei de forma concomitante na formação de professores da Rede Municipal e na coordenação pedagógica do Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria – SENAI. Acompanhei a aplicação das políticas nacionais de ampliação do ensino técnico – PRONATEC se desenvolver localmente. Vi saltar o número de matrículas e os cursos técnicos profissionalizantes adquirirem status de “*menina dos olhos*” do Ensino Profissional.

Em oposição a esse avanço, vimos a descontinuidade dos Cursos Tecnológicos e o avanço dos cursos de Formação Continuada – FIC. A tônica era aligeirar e qualificar mais rápido e a ênfase estava no número de matrículas e na inserção rápida no mercado de trabalho. Vivenciei a busca dos alunos pela profissionalização, o sonho de uma nova profissão e de vencer na vida. A esperança nos olhos destes alunos me trouxe questionamentos sobre o papel das instituições na formação profissional do trabalhador. Perguntas como: qual trabalhador? Quais direitos? Qual sociedade? Quais políticas públicas e para quem povoavam minhas ideias.

Em 2015, verifiquei a urgência com que a retomada do Plano Municipal de Educação chegou à Secretaria Municipal de Educação, acompanhei a chegada dos Avaliadores Educacionais aos municípios e percebi que o PME outrora adormecido em uma gaveta, passou a ser prioridade. A discussão aligeirada, quase impossível de ser realizada nas escolas e creches devido aos prazos exíguos tomou o lugar das discussões sobre currículo e conhecimento; tabelas e documentos a serem preenchidos, páginas a serem lidas, comissões a serem formadas e o PME dividido, fatiado em partes, com estudos superficiais. O prazo determina, define, exige.

É a partir dessa caminhada que enxerguei a necessidade desta tese no Doutorado em Educação. Ao discutir com professores, vi a forma como os

encaminhamentos quanto ao PME chegaram às Secretarias de Educação bem como a elaboração e revisão dele.

A professora que sou funde-se com a pesquisadora que busca, no estudo e aprofundamento do tema, compreender como as políticas públicas em Educação são colocadas em prática nos municípios da região da AMAUC, em especial quais contradições observamos nesses mesmos municípios quando da elaboração e/ou revisão dos PME, que embates podem ser assinalados neste processo.

Nesse pressuposto, Lombardi (2000, p. 66) nos auxilia nesta reflexão:

[...] procurando manter vivo o rigor histórico e lógico que a elaboração científica exige, é necessário contribuir para transformar o mundo existente e para manter aceso o sonho de que um dia iremos construir uma sociedade mais justa, igualitária e humana. Uma sociedade socialista que floresça da democracia da maioria, que se consolide na igualdade social com liberdade e pluralismo e na qual os homens possam desenvolver, plenamente, sua forma de ser.

Contribuir enquanto profissional da educação para tornar a escola pública cada vez mais justa e inclusiva, com documentos que reflitam a realidade e as necessidades dela. Esse é o desejo, esse é o desafio.

2.2 Perspectivas da Caminhada Metodológica

Ao nos propormos a realizar uma pesquisa que envolve sujeitos, sabemos dos inúmeros desafios com os quais iremos nos deparar: memórias e compreensões pessoais, relações partidárias e de poder bem como o enfrentamento das políticas públicas definidas pelo Estado e aquelas pensadas e organizadas por esses mesmos sujeitos em âmbito local. Para realizarmos uma pesquisa dessa dimensão, alicerçamo-nos na responsabilidade de manter o rigor científico que esteja atrelado a uma concepção metodológica onde as análises possibilitem perceber as relações mediadas entre as políticas públicas pensadas, seja por Organismos Internacionais ou pelo Estado, e as implicações nos municípios.

Com a finalidade de buscar respostas para o problema levantado, esta tese constitui-se comprometida com a transformação da sociedade atual, procurando compreender os caminhos percorridos nos municípios da AMAUC para a elaboração ou revisão de seus Planos Municipais de Educação. Para tanto, utilizamo-nos do Materialismo Histórico como fundamento de nossas análises, compreendendo a

história, os fatos e os contextos com base no desenvolvimento material. Nesse sentido, Trivínos (1987, p. 23) auxilia na reflexão:

[...] O materialismo dialético reconhece como essência do mundo a matéria que, de acordo com as leis do movimento, se transforma, que a matéria é anterior à consciência e que a realidade objetiva e suas leis são cognoscíveis. Estas ideias básicas caracterizam, essencialmente, o materialismo dialético.

Compreendemos o Materialismo Histórico Dialético como alicerce desta tese, percebendo a realidade em que o fenômeno está inserido, as relações e histórias dos indivíduos que se relacionam com ele. Para tanto, é fundamental entender também as relações que perpassam o fenômeno, as pessoas e suas histórias, seu modo de ver e colocar em prática as políticas educacionais, a contradição e a dialética presentes nestes processos.

Os sujeitos encontram-se em um tempo histórico, permeados por relações, fatos e ações, vivem na coletividade e esse imbricado espaço é permeado por um sistema econômico que rege a sociedade. Entender essa realidade e como ela se constitui no cotidiano da escola é imprescindível nesta pesquisa. Corrobora para esta análise, Kosik (2002, p. 13) quando afirma:

Portanto, a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista, sob o aspecto de um objeto que cumpre intuir, analisar e compreender teoricamente, cujo polo oposto e complementar seja justamente o abstrato sujeito cognoscente, que existe fora do mundo e apartado do mundo; apresenta-se como o campo em que se exercita a sua atividade prático-sensível, sobre cujo fundamento surgirá a imediata intuição prática da realidade.

Considerar os indivíduos e suas vivências, as experiências que carregam consigo, o acesso ao conhecimento ou a falta dele, seus conceitos e concepções subscrevem, portanto, o cerne das reflexões que permeiam o universo pesquisado. É nesse cenário em que a dialética tem fator fundamental. Frigotto (2010, p. 79) pontua:

[...] é importante enfatizar que a dialética, para ser materialista e histórica, não pode constituir-se numa “doutrina” ou numa espécie de suma teológica. Para ser materialista e histórica tem de dar conta da totalidade, do específico, do singular e do particular. Isto implica dizer que as categorias totalidade, contradição, mediação, alienação não apriorísticas, mas construídas historicamente.

Para compreender a dialética, é preciso ir além da aparência, das primeiras impressões que o fenômeno nos apresenta, questionar prós e contras, compreender como se constituíram e emergiram compreensões, conceitos e ideias, percebendo como os conceitos são colocados em prática em determinado local e ignorados em outros. Considerando tais aspectos, é fundamental entender que o fenômeno não está dado, precisa, portanto, ser analisado em sua totalidade, entendendo sua relação com as teorias e conhecimentos da área. Nesse sentido, a metodologia incorpora uma importante função social na pesquisa, a qual é explicitada quando o pesquisador interage com os participantes da mesma. Assim, Meyer e Paraiso (2014, p. 18) enfatizam a metodologia como:

[...] um certo modo de perguntar, de interrogar, de formular questões e de construir problemas de pesquisas que é articulado a um conjunto de procedimentos de coleta de informações – que, em congruência com a própria teorização, preferimos chamar de “produção” de informação e de estratégias de descrição e análise.

Para reconhecer os elementos de análise, elegemos a pesquisa qualitativa como aporte essencial para nortear as ações desencadeadas, visto que essa é uma modalidade que responde às questões específicas observadas a partir do problema apresentado. Ao mesmo tempo, essa metodologia permite análises e reflexões acerca dos dados coletados considerando o lugar de onde os sujeitos falam, de suas experiências e visão de mundo. Nesse sentido, Minayo (2003, p. 22) nos auxilia a compreender quando descreve:

A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta”, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas.

Nessa mesma direção, ao utilizarmos essa metodologia como pressuposto de análise, apoiamo-nos em Chizzotti (1998, p. 79), que nos remete a esta reflexão ao falar sobre o conhecimento e pesquisa:

[...] não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa, o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um

significado. O objeto não é um dado inerte e neutro, está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações.

Assim, optando pelo Materialismo Histórico Dialético, nosso olhar buscou desvelar a forma com que as políticas são gestadas, disseminadas e colocadas em prática nos municípios, através da compreensão dessas por seus gestores. É nesse viés que lançamos nosso estudo: como ocorre a implantação/revisão das políticas em torno do PME nos municípios pesquisados bem como os efeitos que essas políticas acarretam nos municípios? Analisar os contextos em que as políticas são gestadas e colocadas em prática auxilia a compreender as articulações, influências e contradições ocorridas no processo.

Quando proposta uma política educacional, ela é carregada de ideias e intenções, com concepções organizadas de forma a atingir o maior número de pessoas. Quando colocada em prática, a política é desenvolvida segundo interesses e entendimento de quem a realiza, porém, a política em uso no chão da escola é interpretada e considerada segundo o entendimento de cada um.

2.3 Procedimentos de Pesquisa

Partimos do pressuposto apontado por Severino (2017, p. 33), “[...] só se aprende ciência, praticando a ciência; só se pratica a ciência, praticando a pesquisa e só se pratica a pesquisa, trabalhando o conhecimento a partir das fontes apropriadas a cada tipo de objetivo”. Compreendemos, assim, que a pesquisa se constrói na análise do fenômeno e suas relações, quando novos elementos se juntam a ela no decorrer destas reflexões. Partimos do pressuposto que a dialética é o cerne do processo e abrimo-nos para o entendimento de que o pesquisador precisa estar atento aos detalhes, às palavras ditas e não ditas, ao exposto e ao subjetivo, ao fato ocorrido e sua história, ao texto e ao contexto, ao entrevistado e ao lugar de onde ele fala.

A pesquisa não está dada e finalizada, esperando que o pesquisador tão somente interprete os dados. No decorrer do processo, as análises mostram direções, novas teorias e possibilidades, outros modos de enxergar, pensar e cercar o problema. Ao pesquisador, cabe, durante esse processo, analisar os fatos com o rigor do método selecionado, respeitando o entrevistado e seu modo de ver e sentir o fenômeno.

O corpus da pesquisa desta tese foi definido partindo do pressuposto que todos os municípios que compõe a região da AMAUC precisavam ser ouvidos, considerando que para observar embates e contradições em uma mesma região, torna-se fundamental compreendermos como cada um deles organizou e desenvolveu as ações sobre o PME localmente. Ao optar por municípios com índices de população, IDEB e recursos financeiros diferenciados, mas com trajetórias de criação e identidade muito próximas, procuramos investigar como as orientações quanto ao PME foram recebidas e desenvolvidas, visto que, com as diferenças apontadas, as Secretarias de Educação também organizam suas equipes de trabalhos de forma diversificada. Essas, ora mais aparelhadas ora mais fragilizadas em termos de pessoal ou de recursos, destinadas a implantar tais ações.

Para nortear esta pesquisa que se funda no Materialismo Histórico e Dialético, pretendemos, através da dialética da análise presente na contradição e na totalidade dos fatos, compreender as ações voltadas ao PME nos municípios da Região da AMAUC, buscando responder ao problema e aos objetivos definidos para este estudo.

Assim, partimos do pressuposto de que, como instrumento de análise junto aos gestores ou responsáveis pelas ações relativas ao plano, o melhor instrumento que responderia a nossas análises era a entrevista semiestruturada.

Considerando tais aspectos, realizamos a entrevista semiestruturada com os Secretários Municipais de Educação dos municípios da região da AMAUC, que estavam em exercício no ano de 2015 ou com profissionais designados por eles (Diretores Pedagógicos, Diretores Escolares ou profissionais que atuavam na Secretaria de Educação à época) para desenvolver as ações de implementação ou revisão do PME nos municípios. Outro aspecto fundamental para compreender como essas políticas foram gestadas e organizadas dentro do Ministério de Educação realizamos entrevista com o(a) Coordenador(a) Geral de Implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação – MEC/SASE em Brasília e também com o(a) Avaliador(a) Educacional MEC/SASE responsável pela região da AMAUC.

Além da análise de conteúdo realizada através das entrevistas semiestruturadas, outros materiais foram analisados para garantir que os objetivos deste estudo fossem alcançados. Assim, elaboramos um quadro que objetivou nortear as análises realizadas durante o processo sem perder de vista os objetivos desta pesquisa. A elaboração desse quadro procurou garantir que materiais, estudos

ou outros documentos necessários ao estudo fossem utilizados, analisados e discutidos, permitindo um olhar apurado e reflexivo quanto ao tema desta pesquisa.

Quadro 1 - Indicadores de análise a partir dos objetivos da pesquisa

Objetivos da Pesquisa	Indicadores de análise
Compreender que embates e contradições foram vivenciados nos municípios da região da AMAUC durante o processo de construção/revisão dos Planos Municipais de Educação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise das Políticas desencadeadas pelos Organismos Internacionais. ▪ Estudo da Legislação pertinente ao PNE, PME nacional e municipal. ▪ Entrevista com Secretários de Educação ou com profissional por eles designados.
Compreender a ação do Comitê Tripartite no planejamento e execução das ações voltadas ao Plano Municipal de Educação no Estado de Santa Catarina.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevista com Avaliador Educacional MEC/SASE responsável pela região da AMAUC. ▪ Estudo de teses e dissertações que também tratem da função do Comitê Tripartite. ▪ Entrevista com o Coordenador Geral de Implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação – MEC/SASE. ▪ Estudo da Legislação que fundamenta a atuação dos AE.
Discutir como a ação dos Avaliadores Educacionais interferiu nos rumos das metas e consecução do Plano Municipal de Educação.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevista com os Secretários de Educação ou profissional por eles designados. ▪ Entrevista com Avaliador Educacional MEC/SASE responsável pela região da AMAUC.
Identificar o desencadeamento das discussões em âmbito municipal a partir	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevista aos Secretários de Educação ou profissional por estes

<p>das orientações dadas pelos Avaliadores Educacionais.</p>	<p>designados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudo de atas ou registros municipais que possam subsidiar estas análises. ▪ Estudo de atas, matérias jornalísticas, listas de presenças ou registros municipais que possam subsidiar estas análises.
<p>Analisar em que medida os municípios conseguiram executar na íntegra, as orientações do Comitê Tripartite para elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevista com os Secretários de Educação ou profissional por eles designados. ▪ Estudo de atas ou registros municipais que possam subsidiar estas análises. ▪ Entrevista com Avaliador Educacional MEC/SASE responsável pela região da AMAUC.
<p>Identificar que contradições e embates foram observados pelos executores da política de elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação na região da AMAUC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevista com os Secretários de Educação ou profissional por eles designados. ▪ Estudo de atas ou registros municipais que possam subsidiar estas análises. ▪ Entrevista com Avaliador Educacional MEC/SASE responsável pela região da AMAUC. ▪ Estudo de artigos acadêmicos que discutam a relação regulação e educação. Seleccionados durante o Estado da Arte.

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2018).

A realização da entrevista foi precedida de organização das perguntas à luz da necessidade do estudo. A entrevista semiestruturada garantiu que as perguntas fossem assertivas e focassem nos objetivos da tese, pois a escolha desse instrumento de coleta de dados forneceu as respostas necessárias para uma análise qualitativa sobre os Planos Municipais de Educação.

Corroborar, discutindo a entrevista semiestruturada (apêndices B, C e D), Trivínos (1987, p.146) que apresenta:

Podemos entender por entrevista semiestruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Ao utilizarmos a entrevista semiestruturada, coletamos informações, fatos e percepções dos entrevistados. Dessa forma, a estrutura do instrumento considerou inicialmente questões básicas avançando para questões mais complexas. Essa organização teve o objetivo de possibilitar que os entrevistados rememorassem fatos, estabelecessem relações, retomassem reflexões e pudessem emitir opiniões. Posteriormente, os dados obtidos foram confrontados com documentos disponibilizados, bibliografias estudadas ou outros materiais que pudessem auxiliar nas análises.

Nesta perspectiva, para analisar as entrevistas servimo-nos da análise de conteúdos, considerando Bardin (2009, p.44):

Análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Compreendemos que, ao nos utilizarmos desses procedimentos, as respostas obtidas permitiram a análise e reflexão acerca do problema de pesquisa, já que a entrevista semiestruturada se apresentou como um importante indutor de análises sobre o PME e as relações com a elaboração e revisão desse documento nos municípios. Nesta mesma direção, Ribeiro (2008, p. 141) ao discutir a importância da entrevista, assim descreve:

A técnica mais pertinente quando o pesquisador quer obter informações a respeito do seu objeto, que permitam conhecer sobre atitudes, sentimentos e valores subjacentes ao comportamento, o

que significa que se pode ir além das descrições das ações, incorporando novas fontes para a interpretação dos resultados pelos próprios entrevistadores.

Ao procedermos às entrevistas, essas foram gravadas em áudio e transcritas. Nesse processo, mais de dez horas de áudios foram registrados e, posteriormente, um longo tempo, em torno de quarenta horas, foi utilizado na transcrição delas. Uma a uma as entrevistas foram sendo transcritas, posteriormente ouvidas novamente, conferindo a sequência na íntegra das falas dos entrevistados, visando respeitar exatamente aquilo que havia sido respondido.

As respostas obtidas nas entrevistas foram sendo cuidadosamente confrontadas com os objetivos deste estudo e, assim, sendo sinalizadas com cores diferentes aquelas partes que se relacionavam ou que traziam alguma contradição ou reflexão necessária em suas falas. Elas foram marcadas para posterior retomada na análise dos dados.

No universo que compunha o corpus da pesquisa, entre os municípios da Região da AMAUC, uma representante de um dos municípios recusou-se a participar do estudo. Além disso, como apontado no capítulo pertinente, o município de Paial desvinculou-se da AMAUC, passando a integrar a Associação da região de Chapecó-SC. Assim, 13 (treze) municípios compuseram o universo do estudo e foram entrevistados.

Além desses participantes, buscamos entrevistar o Avaliador Educacional responsável pela região da AMAUC e o Coordenador Nacional dos planos. Esse entrevistado, por sua vez, considerando as mudanças em curso no Ministério da Educação e que preparavam a vinda de novo Ministro e sua equipe bem como o período de recesso no final de dezembro de 2018, preferiu responder todas as perguntas enviando áudios via aplicativo *Wattsapp*. Para ele, foi enviado termo livre esclarecido para assinatura e a entrevista por e-mail, posteriormente também por *Wattsapp*.

O entrevistado respondeu em duas etapas, enviando 14 (catorze) áudios de voz com as respostas que entendia convenientes, apontando no último áudio que outras perguntas e levantamento de dados seriam efetivados no retorno do recesso⁸. Em 02 de janeiro, as mudanças de governo encerram os serviços da SASE/

⁸ O mesmo esclareceu que todos no Ministério da Educação entravam em recesso em 20 de dezembro de 2018, retornando normalmente às atividades em 02 de janeiro de 2019.

DICOPE e, então, esse Coordenador Nacional não foi mais localizado para respostas ou complementação de informações que por ventura fossem necessárias. O telefone com o contato continua ativo, mas não atende ligações nem responde as mensagens enviadas.

Após as primeiras análises, fizemos uma apreciação das respostas através das dimensões técnicas e pedagógicas desencadeadas pelos entrevistados em seus municípios. As respostas de todos os entrevistados foram confrontadas buscando similaridades, convergências e divergências na atuação e organização das ações locais.

Havia durante a organização da tese, o entendimento de que poderia haver situações em que fosse necessário retornar a um entrevistado em especial ou a realização de novas perguntas para todos os participantes. Essa situação ocorreu somente com o Avaliador Educacional, pois três contatos em momentos distintos durante a escrita da tese fizeram-se necessários. Vemos que é durante o processo de elaboração dos capítulos que novas perguntas surgem e as respostas se fazem necessárias. Todos os contatos com o Avaliador Educacional foram rapidamente respondidos, também valendo-se da ferramenta *Wattsapp*, tendo o aceno de que estava à disposição em todos os momentos para contribuir com o estudo. Nesse sentido, consideramos importante a afirmação de Trivinõs (1987, p. 146), que nos esclarece: “Os sujeitos, individualmente, poderão ser submetidos a várias entrevistas, não só com o intuito de obter o máximo de informações, mas também para avaliar as variações das respostas em diferentes momentos”.

Por esse motivo, entendemos fundamental a utilização da metodologia qualitativa. Ao proceder ao estudo, confrontamos as entrevistas e informações, os documentos e bibliografias e foi possível retornar ao entrevistado com outros questionamentos que puderam ampliar o campo de visão, trazer novas respostas ou dissipar dúvidas que não tenham sido respondidas num primeiro momento.

Uma questão importante a ser destacada se refere àqueles municípios que trocaram as administrações e em que, neste momento, a oposição partidária está no governo. Para localizar alguns entrevistados, não bastava um contato telefônico com as prefeituras, a Direção Pedagógica ou Secretários de Educação, explicando o intuito da pesquisa, os objetivos, o convite para participarem da entrevista. Não foram disponibilizadas informações sobre quem eram os responsáveis do desencadeamento do processo naquele período. Em vez disso, foi solicitado um

novo contato em outro momento, sendo o entrevistador dispensado sem maiores explicações.

Assim, foi necessário buscar com o Avaliador Educacional ou em outros municípios nomes e telefones pessoais, para articular um contato. Em determinados municípios, esses ajustes levaram semanas até que a entrevista fosse efetivamente marcada e realizada. Muitas conversas e entrevistas precisaram ser realizadas fora do horário de expediente dos entrevistados, no período noturno, em suas casas ou em empresas de sua propriedade, considerando que esses não tinham autorização de seus superiores para serem entrevistados dentro das escolas em que atuam. Vimos, nessas situações, que as relações de poder podem interferir no planejamento e continuidade das políticas, visto que as questões partidárias, além de presentes no cotidiano dos municípios e das escolas, também podem embaraçar o acesso às informações necessárias aos estudos.

Portanto, a realização das entrevistas não pode ser analisada considerando apenas a resposta dada pelos entrevistados, mas fundamental também é analisar como as relações de poder se articulam nesses municípios, pois elas vão interferir na continuidade ou não das políticas pensadas. Dessa forma, a interpretação das entrevistas foi realizada considerando esses significados que permeiam as relações.

Nesse sentido, é essencial que possamos compreender de onde as políticas educacionais se originam, a forma como elas são gestadas e como chegam aos municípios. Para tanto, é imprescindível compreendermos como os efeitos da globalização e a articulação dos Organismos Internacionais intervêm no cotidiano da escola, no estabelecimento de metas e estratégias, no desencadeamento de ações que considerem ou não determinado viés social.

Buscando ampliar esse campo de visão e almejando contribuir com essas análises, o próximo capítulo pretende ser indutor dessas reflexões, considerando que a globalização e suas relações são refletidas e sentidas no cotidiano escolar constantemente. Assim, a semelhança na articulação e no direcionamento dessas políticas esteve presente desde a elaboração dos Planos anteriores até a chegada ao atual Plano de Educação, dando origem, posteriormente, aos Planos Municipais de Educação.

2.4 O Corpus da Pesquisa

O Oeste Catarinense é composto por municípios de pequeno e médio porte⁹, essencialmente agrícolas ou ligados à agroindústria, que, com muitas dificuldades para se manter atualizados, seguindo a legislação vigente, encontram dificuldades na manutenção dos serviços essenciais à população. Dessa forma, para qualificar suas ações e encontrarem representatividade política, esses municípios se reúnem em associações para fortalecer sua importância frente ao governo Estadual ou Federal.

A colonização da região oeste de Santa Catarina constituiu-se através da agricultura e pecuária, onde imigrantes italianos, alemães se uniram aos povos aqui existentes – índios, caboclos, negros. Organizados em pequenas e médias propriedades, os moradores que aqui se instalaram tiveram muito trabalho para construir suas casas, e encontrar formas de subsistência de suas famílias.

As dificuldades de deslocamento, de tratamento de saúde, de aquisição de produtos, de educação dos filhos e aplicação de rendas tornava a vida nessa região muito difícil. As pequenas vilas criadas para atender os serviços essenciais nem sempre conseguiam cumprir sua função. A necessidade de deslocamento aos municípios próximos, com melhor estrutura, causava transtornos e perda de tempo significativo aos moradores da região.

Distantes da capital do estado, as pequenas vilas buscavam desmembrar-se dos municípios que tinham sua sede distante. Como a legislação não era muito clara, várias vilas conseguiram, mesmo sem as condições básicas, transformar-se em município. A expansão das vilas para cidades pode ser explicada a partir da reflexão efetuada por Mello (1971, p. 65):

Uma causa da onda emancipacionista que se verifica no Brasil a partir da década de 1940 está no sistema de tributos partilhados, o qual favorece sobretudo os municípios mais pobres, através do FPM. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os Municípios. Assim, os Governos Estaduais estimulavam a criação de novos Municípios para atrair mais recursos do Governo Federal para o Estado.

⁹ Definição esta utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em sua Base de Dados. São chamados municípios de porte 1 municípios com população até 20.000 habitantes. Municípios de porte 2 com 20.001 até 50.000 habitantes. Municípios de médio porte com 50.001 até 100.000 habitantes e municípios de grande porte com 100.001 até 900.000 habitantes.

Podemos, então, compreender que além dos interesses políticos que permeavam a transformação das vilas em cidades, o fator econômico auxiliou para que a elevação no número de cidades brasileiras aumentasse. As dificuldades em encaminhar ações que resolvessem os problemas locais, a falta de recursos, a busca por representatividade política e de representantes que lutassem pelos interesses e necessidades dessas comunidades levaram os municípios a se unirem por aproximação territorial e constituírem-se em Associações. Nessa direção, Rosales (1994, p. 38) aponta:

Os municípios necessitam apoiar-se uns aos outros. Repartir experiências. Assessorar-se tecnicamente. Juntar-se para enfrentar certos problemas comuns em nível regional. Agrupar-se para negociar com os Governos centrais. Coordenar-se com Municípios de outros países e continentes. Um Município solitário é um ente isolado que pode estar enfraquecido na hora de defender sua autonomia ou buscar apoio em nível nacional.

Nessa forma de pensar, insere-se a criação de Associações de Municípios, que tinham o objetivo de se constituírem como espaços de representatividade para atuar na defesa dos interesses de seus membros, propondo a melhor forma de estabelecimento de políticas, orientação de gastos e também na luta para garantias econômicas para as regiões que representam. As Associações de municípios, reunindo em grupos aqueles que tinham proximidade geográfica, também vão se constituindo ao longo do tempo como importante espaço de representatividade e defesa de interesses coletivos bem como projeção política para vários dirigentes.

Para atuarem na garantia dos direitos e necessidades dos municípios, essas associações formaram consórcios, que, de forma coletiva, tornaram-se responsáveis pela manutenção financeira das Associações, ou seja, da criação até seus atos, a responsabilidade financeira recai sobre os municípios.

Fortalecida a importância e necessidade de manutenção de uma instituição que atue em favor dos municípios, constituída legalmente com regras registradas, define-se o local em que a sede da Associação deva ser instalada – normalmente é no maior município - sendo a presidência da entidade dividida em mandatos de dois anos entre os prefeitos que compõe aquela associação. Cada Associação se cerca de equipe técnica para auxiliar os municípios na elaboração de projetos ou estudos de demandas. Uma estrutura administrativa é constituída, cargos são criados dentro

dessa instituição e representatividade política e de interesses é também estabelecida dentro das associações.

Figura 1 - Localização geográfica da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense - AMAUC



Fonte: <https://www.google.com.br/search?q=amauc+mapa&client=firefox->

A Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC tem como associados os municípios: Concórdia, Piratuba, Peritiba, Ipira, Arabutã, Ipumirim, Seara, Lindóia do Sul, Alto Bela Vista, Paial¹⁰, Presidente Castello Branco, Irani, Jaborá, Itá e Xavantina Arvoredo. A tabela abaixo aponta dados da população de cada município e o ano de criação, demonstrando que a região levou sessenta anos para concluir o projeto de transformar as pequenas vilas em municípios.

Quadro 2 - Municípios da Região da AMAUC, população e ano de criação

¹⁰ Ao final do ano de 2016, o município de Paial solicitou desligamento da AMAUC para se associar à Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC, região de Chapecó, alegando a distância geográfica, visto que Chapecó é distante apenas 20 quilômetros de Paial, enquanto que de Concórdia a distância é de 78 quilômetros. A mesma situação ocorreu com o município de Arvoredo. Dados oficiais apontam que a região da AMAUC em 2019, e composta de 14 municípios.

Município	População			Eleitores	Ano de Criação	Cidade Origem
	Total	Rural	Urbana ¹¹			
Alto Bela Vista	1.987	605	1400	1.891	04.07.1995	Concórdia
Arabutã	4.276	1307	2886	3.729	12.12.1991	Concórdia
Concórdia	72.642	54.872	13.755	55.061	12.07.1934	Joaçaba
Ipira	4.637	2.521	2.231	3.700	14.06.1963	Piratuba
Ipumirim	7.499	3.148	4.072	5.821	29.03.1963	Concórdia
Irani	10.118	6.522	3.012	7.325	11.09.1963	Joaçaba
Itá	6.347	4.058	2.369	5.880	13.11.1956	Seara
Jaborá	4.023	1.605	2.436	3.632	11.09.1963	Joaçaba
Lindóia do Sul	4.644	1.930	2.712	3.714	26.04.1989	Concórdia e Irani
Paial	1.637	336	1.427	1.813	04.07.1995	Itá
Peritiba	2.906	1.481	1.507	2.804	14.06.1963	Piratuba
Piratuba	4.316	2.855	1931	4.245	30.12.1948	Concórdia e Campos Novos
Presidente Castello Branco	1.650	552	1172	1.513	11.11.1963	Ouro
Seara	17.439	11.589	5.333	13.962	30.12.1953	Concórdia
Xavantina	4.067	1.118	3.024	3.538	13.12.1963	Seara

Fonte: <http://www.amauc.org.br> Dados compilados pela autora em 10/11/2016.

Desses números, podemos depreender um exame inicial: os dados apontam que os municípios da região da AMAUC ainda são jovens, de pequeno porte 1 e 2 e apenas um de médio porte. Percebemos também desequilíbrio entre moradores da zona rural e da urbana. Mesmo essencialmente agrícolas, há em alguns municípios

¹¹ Dados referente à população retirados do sítio: www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=42&dados=29

um número maior de pessoas nas cidades e menor no campo, como podemos observar nos municípios de Alto Bela Vista, Arabutã, Ipumirim, Jaborá, Lindóia do Sul, Paial, Peritiba, Presidente Castello Branco e Xavantina. Outro ponto observável é que mesmo com população exígua, as pequenas vilas conseguiram se transformar em municípios, mesmo pós-promulgação da Lei Complementar, como é o caso de Arabutã, Alto Bela Vista, Lindóia do Sul e Paial.

Sendo municípios de pequeno porte, desmembrados de outros, sem parques industriais ou formas expressivas de arrecadação financeira, há no decorrer dos anos, um enfraquecimento financeiro dessas cidades. As oportunidades profissionais e educativas bem como aquelas relacionadas à saúde restringem ainda mais as poucas oportunidades da população.

Nesse cenário, com as dificuldades crescendo e necessitando alcançar os objetivos para implementação das políticas públicas nas mais diversas áreas, cumprindo as responsabilidades impostas pelo Estado, faz-se necessário que os municípios unam forças, para que juntos possam ter mais espaço e voz no sentido de buscar recursos, obras e orientações. Esse processo concretiza-se quando os municípios adotam o sistema de associações.

Por proximidade geográfica esses municípios se reúnem e estabelecem uma organização denominando-a de Associação de Município seguido pelo nome da região a qual representam. Na Região Oeste do estado, a AMAUC representa 16 municípios de pequeno porte 1 e um município de médio porte.

São as associações que vão cuidar dos interesses dos pequenos municípios, que vão orientá-los como, quando e onde fazer. Além de auxiliar no desencadeamento de ações, esses espaços tornam-se campo de disputa e projeção política. Mesmo desempenhando uma função importante, as associações garantiram avanços políticos para muitos candidatos ao longo de sua história.

Assim, constitui-se a importância e relevância da AMAUC enquanto associação. Ela cumpre uma importante função de articulação nas ações de desenvolvimento e assessoramento de políticas públicas nestes municípios desde 1976, ano em que foi criada com o objetivo de fortalecer os pequenos municípios do Meio Oeste catarinense. Procurando integrá-los nas questões econômicas, sociais e na construção coletiva de ações, seu objetivo também se baseia no desenvolvimento político-administrativo através do planejamento microrregional e na

prestação de assistência técnica e serviços nas diversas áreas de ação das administrações municipais.

Desde sua criação, a AMAUC procurou garantir condições de que os municípios, mesmo com as dificuldades de pessoal técnico que encontram, realizassem projetos e estudos adequados aos definidos pelo Governo Federal. A instituição sempre atuou no sentido de capacitar, planejar e auxiliar na execução das demandas locais, constituindo-se como um aliado para planejar, gerir e discutir ações e necessidades da região.

Na prática, significa dizer que a associação, em suas ações, procura garantir que necessidades de todos os municípios sejam solucionadas para o bem coletivo: a contratação de uma assistente social e uma nutricionista garante que os dezesseis municípios possam se credenciar a políticas de ação social e merenda escolar com gasto reduzido. Uma equipe de engenheiros elabora projetos para as diferentes necessidades dos municípios e todos os custos são divididos entre eles. Um profissional cuida dos processos seletivos de todas as áreas para todos os municípios.

Outro ponto importante é a criação do Colegiado de Educação¹², onde os Secretários Municipais de Educação ou seus designados se encontram mensalmente e planejam juntos, ações voltadas à área da educação, sejam elas estudo de legislação ou capacitação para os gestores disseminarem em seus municípios. Em tese, isso reduz os custos, uniformiza as ações e garante a execução de políticas públicas.

O Colegiado de Educação se constituiu em importante elemento de orientação aos Secretários de Educação. Considerando que os encontros são presenciais e mensais, há uma troca constante de experiências. Dessa forma, muitos Secretários encontram nesse espaço condições para dirimirem suas dúvidas, fomentarem estudos coletivos e compreenderem a forma com que cada município coloca em prática as políticas educacionais. É por conta dessa situação que o Colegiado de Educação se torna o órgão responsável pelo desencadeamento das ações relativas ao Plano Municipal de Educação na região da AMAUC, constituindo-se no espaço de chamamento aos Secretários e no encaminhamento das reuniões e capacitações constantes aos Secretários de Educação.

¹² Órgão interno da AMAUC, criado para auxiliar os Secretários Municipais de Educação; coordenado pela Assistente Social da referida Associação.

Para que possamos compreender as relações entre os Planos Municipais de Educação, o Plano Nacional de Educação e as políticas internacionais, a discussão acerca da globalização e sua relação no estabelecimento das políticas educacionais torna-se imprescindível. Passaremos agora a abordar tais questões.

3 O CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E SUAS RELAÇÕES

[...] um conceito ou uma ideia não é uma imagem nem um símbolo, mas uma descrição e uma explicação da essência ou natureza própria de um ser, referindo-se a esse ser e somente a ele. (CHAUÍ, 2002, p. 163).

Em seus estudos, o psicólogo bielo-russo Lev Vygotsky (1991) afirma que um conceito vai sendo tecido processualmente, envolvendo memória, pensamento, fala, atenção, conhecimentos prévios e as relações com o espaço em que se está inserido. Para que um conceito seja compreendido, sentidos e emoções, cultura e conhecimentos devem ser mobilizados.

Assim, compreendemos que para entendermos determinados conceitos, é necessário que mobilizemos o conhecimento histórico dos fatos, situações e pessoas que nele se envolvem. Isso é fundamental para a compreensão do mundo e das relações que se estabelecem. Dito de outra forma, para compreendermos um fato ou situação, há que se realizar uma leitura contextualizada das ações e relações, as concepções dos envolvidos e a contradição presente no processo. Essa leitura ampla possibilita-nos verificar em que medida a ação de um grupo ou de pessoas atua no panorama analisado.

Para analisar os meandros e mecanismos que afetam as políticas educacionais que atuam em torno dos Planos Municipais de Educação, objeto de nosso interesse, é preciso compreender como elas se estabelecem e se constituem como fonte de interesse na ação de governantes e governados. Em resumo, compreender o cenário neoliberal e globalizante bem como a atuação dos Organismos Internacionais na formulação das políticas educativas é essencial para o entendimento das ações desenvolvidas quanto à elaboração dos Planos de Educação e seu resultado no chão da escola.

A atualidade é marcada por crises nas mais diferentes esferas: políticas, sociais, econômicas e culturais. Se por um lado essas crises acarretam incertezas, dúvidas e imprevisibilidades para alguns, por outro lado fortalece relações de poder e dominação financeira para outros. Dizemos que nossa crise advém do capitalismo e nosso entendimento quanto ao conceito de Capitalismo se constrói alicerçado nos estudos de Wood (2000, p. 27-28), que reitera:

O capitalismo não é uma consequência “natural” e inegável da natureza humana, ou mesmo de práticas sociais antigas como o comércio (...). É o resultado tardio e localizado de condições históricas muito específicas. (...) O capitalismo está por definição, baseado na exploração do trabalho assalariado. (...) O processo de expropriação, extinção dos direitos costumeiros de propriedade, a imposição dos imperativos do mercado e a destruição ambiental tem continuado. Esse processo tem expandido seu alcance das relações entre classes exploradas e exploradoras às relações entre países imperialistas e países subordinados.

Partimos do pressuposto que além das questões materiais, o capitalismo se insere em abismo profundo nas relações sociais, de convivência e de igualdade de direitos e mobiliza sujeitos e sociedade para a importância e necessidade de enriquecer, lucrar e vender. As relações sociais são pautadas na relação financeira e no valor econômico de cada produto. O endividamento, a estagnação, a necessidade de empréstimos e o medo da falência assuntam pessoas e governos.

Essas crises assinalam e modificam os diferentes espaços, mudam costumes, alteram prioridades, marcam relações culturais, financeiras e estabelecem agendas de prioridade segundo interesses e projetos pessoais ou de corporações. Assim, a globalização adentra espaços, muda conceitos, elimina fronteiras, derruba sistemas econômicos e torna as culturas próprias em iguais, líquidas, solúveis e possíveis de serem esquecidas ou profundamente alteradas segundo interesses pessoais.

Essas definições podem parecer cruéis, mas, na realidade, refletem a globalização em sua essência. Para compreendê-la, Alvarez (1999, p. 97) escreve:

[...] caracterizar um conjunto aparentemente bastante heterogêneo de fenômenos que ocorreram ou ganharam impulso a partir do final dos anos 80 - como a expansão das empresas transnacionais, a internacionalização do capital financeiro, a descentralização dos processos produtivos, a revolução da informática e das telecomunicações, o fim do socialismo de Estado na ex-URSS e no Leste Europeu, o enfraquecimento dos Estados nacionais, o crescimento da influência cultural norte-americana etc. -, mas que estariam desenhando todos uma efetiva ‘sociedade mundial’, ou seja, uma sociedade na qual os principais processos e acontecimentos históricos ocorrem e se desdobram em escala global.

O fenômeno da globalização no mundo se tornou mais evidente a partir de 1970 por acarretar mudanças que alcançaram o capital transformando drasticamente a forma com que o sistema capitalista se comportava. Não é possível afirmar que um único fator gera a globalização, mas, sim, que um conjunto deles.

Ela constrói-se como um processo de desterritorialização. Assim, as relações deixam de serem marcas de determinado espaço geográfico, as fronteiras dissipam-se, acontecimentos e decisões ocorridas em qualquer parte do planeta têm consequências imediatas em outros locais e regiões, discursos proferidos em alguma parte do mundo passam a ser verdade absoluta em outras.

A globalização mudou a forma de governar e estabelecer políticas de atendimento às populações locais. Tudo se constitui num tom em que é necessário igualar todas as partes do mundo, submeter a mesma perspectiva e direcionamento. Nesse sentido, o processo de globalização está intimamente relacionado ao modo capitalista dos sistemas produtivos. É um processo complexo, que relaciona as questões financeiras aos interesses de uma classe dominante que se mantém explorando a força de trabalho da população. Ao efetivar ações que buscam aumentar o lucro, amplia-se exponencialmente as desigualdades sociais, o abismo fronteiriço social, e nessas situações vemos uma expansão do protagonismo das empresas multinacionais e instituições financeiras multilaterais ávidas pelo lucro, acumulação de capital e consumo globalizado.

As pessoas mudam de cidade, de país e encontram as mesmas empresas, as mesmas comidas, a mesma moda. Esse igualar uniformiza a economia em manter o poder e a dominação. Esse planejamento do capital é sistêmico e ordenado para garantir que sua dominação se perpetue. A preocupação com o social é minimizada e a centralidade fixada na economia e as constantes crises do capital. Para tanto, o discurso recorrente entre governos assenta-se na responsabilidade e sacrifício de todos para reverter a problemática, justifica-se, assim, a criação de impostos, o aumento de controle financeiro e a diminuição dos serviços públicos pelo Estado.

Esses processos interferem na organização da sociedade de forma global. Reconfiguram-se relações entre nações, grupos sociais e Estados¹³. Em meio a essas mudanças, vemos a modificação no papel do Estado no que se refere à sociedade civil, apontando profundas alterações na construção, gerenciamento e continuidade de políticas públicas nas diferentes áreas, ocasionando uma deformidade na função dessas.

¹³ Usamos o termo Estado para nos referirmos a países com autonomia jurídica para legislar em causa própria, levados ao poder por aprovação popular ou de seus parlamentos, que tinham a função de cuidar das questões econômicas, sociais, desenvolvimento de políticas e cuidado dos habitantes desses países.

Nestes tempos, a teoria do Capital Humano¹⁴ tem se tornado cada vez mais atual. As relações factuais e o conhecimento ampliam o espaço para as informações superficiais, a convivência pela pressa e a urgência dos processos. Essa lógica, como nos mostra Marques (2016, p. 01), segue a ideologia presente na concepção neoliberal:

[...] (o neoliberalismo) significou uma nova ordem mundial do capital, teve como objetivo ditar políticas a governantes conservadores, de perfil liberal, com o intuito de fazer as mudanças supostamente necessárias para se modificar o papel do Estado frente à sociedade, sob o argumento de que elas seriam imprescindíveis para a inserção de seus respectivos países no mundo contemporâneo globalizado.

Essa concepção domina o cenário econômico, definindo agendas produtivas, determinando lógicas nas indústrias, priorizando a economia e a acumulação de capital, redefinindo as relações sociais a segundo plano, pensando a escola como espaço de reprodução desse modelo econômico. Considerando tais aspectos, Mézáros (2005, p. 95) analisa:

No passado, até algumas décadas atrás, foi possível extrair do capital concessões aparentemente significativas – tais como os relativos ganhos para o movimento socialista (tanto sob a forma de medidas legislativas para a ação da classe trabalhadora como sob a de melhoria gradual do padrão de vida, que mais tarde se mostraram irreversíveis) obtidos por meio de organizações de defesa do trabalho: sindicatos e grupos parlamentares. O capital teve condições de conceder esses ganhos que puderam ser assimilados pelo conjunto do sistema, e integrados a ele, e resultaram em vantagem produtiva para o capital durante o seu processo de auto expansão. Hoje ao contrário, enfrentar até mesmo questões parciais com alguma esperança de êxito implica a necessidade de desafiar o sistema do capital como tal, pois em nossa época histórica, quando a auto expansão produtiva já não é mais o meio prontamente disponível de fugir das dificuldades e contradições que se acumulam [...], o sistema de capital global é obrigado a frustrar todas as tentativas de interferência, até mesmo as mais reduzidas, em seus parâmetros estruturais.

¹⁴ O conceito “Capital Humano” surge na década de 1950, formulado por Theodore W. Shultz, economista norte-americano, vencedor do prêmio Nobel de Economia de 1979, juntamente com Sir Arthur Lewis. A Teoria do Capital Humano apresenta-se sob duas perspectivas articuladas. Na primeira, a melhor capacitação do trabalhador aparece como fator de aumento de produtividade. [...] Na segunda perspectiva, a Teoria do Capital Humano destaca as estratégias individuais com relação aos meios e fins. Cada trabalhador aplicaria um cálculo custo-benefício no que diz respeito à constituição do seu “capital pessoal”, avaliando se o investimento e o esforço empregado na formação seriam compensados em termos de melhor remuneração pelo mercado. (CATTANI, 2002, p. 51).

Constantemente, os serviços prestados pelo Estado são colocados em xeque com discursos de inoperância em suas funções, falta de qualidade e altos custos de manutenção da máquina pública. Ao mesmo tempo, inunda-se a mídia com expressões de qualidade total, modernização e necessidade de realinhamento de suas funções para atender com eficiência, agilidade e eficácia. Assim, a reconfiguração do Capital, alinhado aos interesses de grupos econômicos e às agendas definidas pelos Organismos Internacionais, desnuda-se num nicho de mercado muito rentável a se abrir economicamente: o gerenciamento privado de espaços públicos.

Ao mesmo tempo em que a globalização liquida fronteiras, a necessidade financeira amplia a busca de recursos por parte dos países em desenvolvimento. Assim, a intervenção dos Organismos Internacionais torna-se evidente na gestação e atuação nas políticas públicas locais. Os Organismos Internacionais constituem-se em agências detentoras de recursos financeiros, com equipes técnicas alinhadas ao modelo neoliberal e de acumulação de renda. Essas instituições disseminam um discurso em que elas mesmas detêm o conhecimento para orientar, instruir e ensinar o Estado a se reposicionar e aplicar de forma correta verbas e investimentos, serviços e o controle dos recursos humanos. Por trás dessa visão encontra-se a face da acumulação do Capital. Ao olharmos para essa questão, encontramos aporte em Sguissardi e Silva (1994, p. 5), quando apontam:

Nesta nova etapa histórica, a ciência, a tecnologia e a informação, de que se servia o capital em fases anteriores, tomam-se suas forças produtivas centrais que se desenvolvem sob seu monopólio. O dinheiro converteu-se no principal móvel econômico em razão do modo de reprodução do capital concretizado pelo sistema financeiro e pela globalização do mercado mundial. As corporações transnacionais assumem os centros de poder em nível planetário, em detrimento dos Estados nacionais, escudadas em organizações financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial etc. Decorrências e componentes estruturais dessa nova fase adquirem dimensão cada vez mais ampla o desemprego, a desestatização/privatização do Estado e a terceirização da economia, legitimados pelas concepções e projetos neoliberais [...].

A questão financeira constitui-se como motriz para inúmeras alterações na definição de políticas, na mudança de atuação, na transferência de responsabilidades para terceiros, na definição de áreas prioritárias a serem

atendidas. Essa reconfiguração não ocorre somente no que se refere às questões da educação, saúde e segurança, mas no serviço público como um todo, colocando-o por longo período no centro das discussões.

Através das orientações dos Organismos Internacionais, o Estado redimensiona sua atuação no estabelecimento de políticas e passa a adotar uma função reguladora na oferta de seus serviços. A busca pela modernização de sua atuação define processos, metodologia, estratégias e resultados a serem alcançados, determina também a forma com que as ações serão desencadeadas em cada ente federado.

De modo geral, os Organismos Internacionais atuam em diversas frentes, seja no campo econômico, agrário, educacional, social, de infraestrutura, saúde, dentre outras áreas, e exercem um peso primordial nas relações geopolíticas e de poder em diferentes espaços do mundo. As decisões tomadas por eles reverberam em todos os lugares: seja em possíveis conflitos ideológicos ou em disputas veladas, de bastidores entre governos e Estados. Dessa forma, são vistos por muitos como instituições estratégicas de disputa e manutenção do poder.

Além disso, esses organismos possuem atuação em âmbito global em países desenvolvidos ou em desenvolvimento e que de alguma forma são atingidos pelas políticas econômicas desenvolvidas por eles. Há que se compreender que as instituições criam braços que atuam regionalmente, garantindo a execução das políticas e o desenvolvimento de outras que são vistas como necessárias por elas. São exemplos de Organismos que atuam localmente: Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, Mercado Comum do Sul - MERCOSUL e União Europeia.

É perceptível nos objetivos de atuação das diferentes instituições a forte preocupação com relação às questões financeiras. O alvo apresenta-se seja pelo viés da erradicação da pobreza ou do desenvolvimento econômico. Todas as ações das instituições convergem para manutenção do modelo econômico, livre comércio e fortalecimento das mesmas em todo o mundo.

Essa hegemonia econômica lançada aos países pobres ou em desenvolvimento reconfigura a função e atuação do Estado, denota mudanças em todos os aspectos sociais, econômicos e culturais. É nesse espaço que as questões relacionadas às políticas educacionais são gestadas, geridas e praticadas: entre um

direito constitucional do cidadão, uma visão de gasto do Estado e uma necessidade de ajustes financeiros na percepção dos Organismos Internacionais.

Neste capítulo, nosso esforço se deteve a demonstrar a atuação dos Organismos Internacionais e sua estreita relação com o Capitalismo, constituindo-se em ação hegemônica, visando manter a estrutura de atuação e poder sobre aqueles que necessitam de recursos. Ao compreendermos como essas instituições atuam, conseqüentemente ampliamos nosso campo de visão quanto a sua estreita relação com o estabelecimento de políticas educativas que venham a ditar as legislações, ajustes e mudanças no cotidiano escolar.

Assim, as políticas educacionais são permeadas pelas ações de Organismos Internacionais que ajustam e direcionam metodologias, recursos e metas e esta reflexão é importante para a compreensão da categoria da totalidade que este estudo apresenta quanto aos Planos Municipais de Educação. Passaremos agora a discutir a estreita relação entre a globalização e educação e como as ações desses Organismos interferem e reconfiguram o cenário educacional.

3.1 Globalização e Educação: manutenção das relações de poder através da atuação dos Organismos Internacionais

Ao discutirmos o conceito de globalização, observamos as transformações e ajustes do Capital para fortalecimento, reconfiguração e reorganização, para se manter indispensável à sociedade moderna. O discurso, ora brando, de defesa dos necessitados, contrapõe-se à manutenção da riqueza e acúmulo de capital dos mais ricos. A falta de políticas de atendimento às necessidades básicas justificada pelos ditames do mercado e suas necessidades é notória.

O sistema capitalista e sua busca pela acumulação justifica medidas sociais duras, aumento de impostos, arrocho financeiro que atinge diretamente as classes mais desassistidas, cortes de verbas, adaptações em legislações que “flexibilizam” os postos de trabalho extinguindo e alterando funções, redefinindo direitos, retirando da pauta as questões sindicais e de manutenção de condições conquistadas através de muita luta e determinação. Nesse cenário complexo e antagônico, marcado pela contradição nas relações, residem também as questões relacionadas às políticas públicas voltadas à educação. É notório que o campo educacional não permanece

alheio ao contexto econômico, pois representa um campo de intensos interesses e impasses, sejam eles políticos, sociais ou financeiros.

Esses aspectos colocam a educação pública dos países que já sofrem as pressões econômicas em um constante terreno movediço, cedendo a pressões externas distantes de suas necessidades, obedecendo a agendas burocráticas desconectadas da real função da escola e das necessidades dos alunos que frequentam esses espaços. Neste sentido, Barroso (2005, p. 741) ressalta:

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais fez-se sentir quer por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na previsão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de encorajamento de mercado.

O ideário neoliberal é fortalecido nas relações entre os Organismos Internacionais e os países em desenvolvimento. Nessa mesma direção, a organização das funções do Estado para se adequar às agendas estruturantes reflete na escola e nas políticas voltadas às questões educacionais.

A atuação dos Organismos Internacionais no campo educacional se efetiva através da criação dessas instituições, a partir de 1945. Agindo de acordo com a lógica capitalista, atuam estabelecendo agendas econômicas. Assim, além de outras cláusulas, definem diretrizes educacionais segundo suas percepções e entendimentos.

Em muitos documentos dessas instituições o discurso volta-se ao atendimento das populações necessitadas, utilizando-se de pouco investimento, preparando essas classes sociais, mesmo que minimamente, para o mercado de trabalho. Desse modo, a visão de políticas assistenciais para minimizar o exército de miseráveis ganha corpo. McNamara¹⁵ (1972, p. 1070), em seus estudos, apresenta:

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, é

¹⁵ Presidente do FMI-BIRD (1968-1980), em reunião de governadores do Banco.

aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político. (tradução).

O discurso de igualdade e necessidade de atendimento aos desassistidos é fortemente marcado em documentos e discursos. Evidencia-se um olhar dos Organismos Internacionais para comprometer todos os países membros a desenvolverem localmente ações e medidas de observação das necessidades apontadas. As definições dessas políticas ocorrem através do estabelecimento de cooperação em tratados e declarações dos quais os países tornam-se signatários e se comprometem em cumprir o que as instituições propõem. Além de que, quando da liberação de empréstimos, cláusulas sociais estejam descritas e sejam de cumprimento obrigatório aos tomadores destes recursos. Fonseca (1998) ressalta:

[...] a relação internacional não funciona segundo a lógica interacionista de um agregado comercial (por exemplo, onde o cliente se impõe enquanto consumidor de um serviço), mas segundo a lógica funcional em que se busca preservar a totalidade estrutural independentemente das demandas geradas entre as partes. Qualquer decisão nacional deve ser decorrente da racionalidade econômica instituída pela ordenação internacional, não devendo antecipar-se nem contrapor-se a ela, sob pena de ficar fora da sua proteção. Outros valores de ordem humanitária devem ceder lugar aos interesses políticos e econômicos que sustentam essa ordem.

No Brasil em especial, a atuação dos Organismos Internacionais ocorre obedecendo a reformas educacionais e ajustes à legislação, acompanhando modelos externos que, em muitas situações, não foram tão exitosos quanto se esperava. Na década de 1990, acompanhando a efervescência política e os ventos da redemocratização nacional¹⁶, o país alinha sua atuação às proposições internacionais. Capitanado pela UNESCO, ocorre a aprovação, em março de 1990, da Declaração dos Direitos Humanos durante a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien – Tailândia, onde o Brasil fez parte do grupo de 155 países signatários. O documento apontou diretrizes sobre os Direitos Humanos e valorizou a educação básica. Além disso, apontou a necessidade de que os

¹⁶ A redemocratização brasileira é marcada: pela abertura política para um governo civil; pela mudança na legislação partidária em 1979, que reestabeleceu o pluripartidarismo; pela saída dos militares do poder; pelo movimento “Diretas Já” em 1984; pelo fortalecimento sindical e o discurso em defesa dos direitos do trabalhador; pelas eleições diretas para Presidente do Brasil; pela aprovação da Constituição Federal em 1988. A intensa mobilização social em todo o país e o desejo de mudanças são marcas deste período.

governos garantissem que as escolas atendessem as necessidades básicas de aprendizagem da população: leitura, escrita, cálculo além de considerar o desenvolvimento de habilidades, atitudes e valores.

O lançamento do Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI da UNESCO, em 1996, publicado pelo Ministério da Educação em parceria com a Editora Cortez com o título de *Educação: um tesouro a descobrir* trouxe a discussão do aprender a fazer e do aprender a conhecer para dentro das escolas. Assinalando quatro pilares da educação, o documento descrevia a educação integral do sujeito considerando espírito e corpo, inteligência, sensibilidade, sentido estético, responsabilidade pessoal.

Ao se referir sobre a atuação do professor, o documento da UNESCO apresenta:

[...] é desejável que a escola venha a incrementar, cada vez mais, o gosto e prazer de aprender, a capacidade de aprender a aprender, além da curiosidade intelectual. Podemos, inclusive, imaginar uma sociedade em que cada um seja, alternadamente, professor e aluno. Nesse sentido, nada pode substituir o sistema formal de educação que, a cada um, garante a iniciação às mais diversas disciplinas do conhecimento; nada pode substituir a relação de autoridade, tampouco o diálogo entre professor e aluno. [...] Assim, compete ao professor transmitir ao aluno tudo o que a humanidade já aprendeu acerca de si mesma e da natureza, além do que ela tem criado e inventado de essencial. (1996, p. 12).

Esse relatório adentrou o espaço escolar, povoou a formação inicial e continuada de professores e atualmente ainda vemos referência a esse documento por muitos profissionais da área. Transformar a escola em espaço de transmissão de conhecimento recai exclusivamente sob a responsabilidade do professor, preparar o aluno para o mundo do trabalho, torná-lo curioso e atento ao conhecimento é a tônica do texto.

Buscando avaliar os progressos alcançados pelos países signatários, a UNESCO reúne, em Dakar, no ano de 2000, o Fórum Mundial de Educação para discutir os problemas relacionados a altas taxas de analfabetismo no mundo. Com intuito de avançar nessa problemática, há o estabelecimento de seis objetivos que devem ser buscados incessantemente, por todos os países, até o ano de 2015.

Os objetivos referidos pela UNESCO neste documento apontam:

a) expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem. b) assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015. c) assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, a habilidades para a vida e a programas de formação para a cidadania. d) alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos. e) eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e o desempenho pleno e equitativo de meninas na educação básica de boa qualidade. f) melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida. (2000, p. 7).

Vemos fortalecido o termo equitativo, que no sentido literal se refere à igualdade de direitos. Não é a primeira vez que equidade surge em documentos de Organismos Internacionais. Documentos de 1971, 1972, 1974 e 1980 do BIRD apontam a equidade como política para reduzir as desigualdades. Porém, na prática dos discursos se percebe seletividade. Ao centrar suas orientações nas necessidades básicas de aprendizagem, os Organismos Internacionais deixam claro o discurso de que o conhecimento desenvolvido nas escolas pode ser responsável pela redução da pobreza. Extraímos do relatório BIRD (1980, p. 99, tradução) a seguinte informação:

Desde que é necessário selecionar os alunos que passarão aos níveis superiores de ensino, os critérios e procedimentos de seleção adotados se revestem de importância crucial. O Banco apoiará a análise dos mecanismos de seleção utilizados pelo país.

É possível observar que o discurso se difere da ação. Ao pensar nos pobres, definem-se ações de atendimento mínimo e ensino secundário. A educação fundamental passa a ser indispensável para as mudanças planejadas dentro do capitalismo globalizado. Esse entendimento é apontado no mesmo relatório do BIRD (1980, p. 9 e 46):

A educação formal é geralmente considerada como um passaporte para o setor moderno e, em cada nível, o ensino prepara os alunos

para o nível seguinte, de sorte que muitos alunos são super educados para os empregos disponíveis. [...] Sugeriu-se, num estudo recente, que os jovens deveriam escolher modalidades de educação que se dirijam ao mercado e não às aspirações pouco realistas e as carreiras mais brilhantes. Para aumentar a chance de conseguir um emprego assalariado, os estudantes permanecem na escola o maior tempo possível e algumas vezes mais tempo do que o que seria exigido pelos empregos disponíveis. Em razão do custo pouco elevado da educação e da estrutura familiar numerosa, esta se esforça para prover educação para a maioria dos filhos, quando na verdade deveria ficar satisfeita se apenas um dos filhos conseguisse emprego. Cria-se, assim, uma 'síndrome de qualificações' que reforça a tendência natural de conceber todo sistema educacional como uma sequência de níveis de ensino, onde cada um prepara para o seguinte.

Esses relatórios atuaram fortemente no desenvolvimento das políticas públicas educacionais nos países em desenvolvimento. É possível fazermos uma leitura tanto nos documentos vindos da UNESCO quanto nos do BIRD de que ainda havia um vasto caminho a percorrer: a educação dos pobres ainda não havia alcançado os índices previstos. Mesmo com orientações e acompanhamento de equipes técnicas, os números não demonstram avanços: um exército de analfabetos e despreparados para o mercado de trabalho são facilmente encontrados nos países pobres ou em desenvolvimento.

Em 2015, em Incheon, na Coreia do Sul, a UNESCO novamente mobiliza o Fórum Mundial de Educação. Trazendo para o debate mais de 130 ministros de educação e sociedade civil, discutiu-se a educação igualitária, inclusiva e de qualidade para os próximos quinze anos. O documento da Declaração de Incheon pretende garantir que até 2030 os países signatários promovam ações e políticas que garantam educação inclusiva e equitativa ao longo da vida das crianças, considera que a educação é a solução para prevenir a marginalidade e a pobreza.

As principais ideias contidas na Declaração de Incheon apontam que: a) é necessário, no mínimo, 12 anos de educação primária e secundária, dos quais 9 anos devem ser obrigatórios; b) a escolarização básica deve ser financiada com recursos públicos, sendo oferecida de forma gratuita e equitativa; c) todas as crianças têm direito a, pelo menos, um ano de educação pré-primária de qualidade, gratuita e obrigatória; d) os países devem assumir o compromisso de enfrentar toda e qualquer forma de exclusão, marginalização e desigualdade tanto no que se refere ao acesso à escolarização quanto à aprendizagem dos alunos; e) a aprendizagem compreende conhecimentos, habilidades e valores que todos os homens e todas as

mulheres, como cidadãos globais de direito, precisam para viver com dignidade; f) mesmo com algumas resistências, a igualdade de gênero deve ser reconhecida, respeitada na realização do direito à educação, incluindo o compromisso em desenvolver e implementar políticas capazes de garantir ambientes de aprendizagem seguros; g) firmar compromisso efetivo com a qualidade da educação: condições adequadas de acesso (insumos), além do esforço para a melhoria de resultados de aprendizagem; h) centralidade na agenda de valorização do magistério, garantindo que professores tenham boa formação inicial e continuada, sejam adequadamente recrutados, permanecendo motivados e apoiados social e financeiramente; i) foi declarado que as oportunidades de aprendizagem devem acontecer e estarem disponíveis ao longo da vida e não apenas para crianças e adolescentes; j) O direito à educação é uma responsabilidade dos Estados; k) assim, é necessário investimento, no mínimo do equivalente a 4 a 6% do PIB em políticas públicas educacionais ou pelo menos 15 a 20% do total do orçamento público em educação.

Apresentar uma agenda densa para a educação, fortalecendo a UNESCO como órgão responsável por apoiar e desenvolver avaliações, torna a Declaração de Incheon um importante marco no estabelecimento de políticas internacionais voltadas à educação para todos. Nesse cenário, é fundamental compreendermos que os documentos até aqui apresentados, são representativos das reflexões desses Organismos, porém, não são os únicos. Com frequência, a UNESCO¹⁷ publica relatórios que discutem a formação docente, avaliação e certificação de competências e qualificações profissionais, planos de carreira e remuneração docente, alfabetização, entre outras temáticas relacionadas.

A publicação constante visa municiar países para organizarem e planejarem suas políticas educacionais locais considerando as orientações recebidas. A sistemática de publicação continuada, além de fortalecer a importância da instituição, fortalece seu entendimento de educação e reforça as ações a serem tomadas localmente. Neste sentido, é possível afirmar que as políticas educacionais formuladas pelos Organismos Internacionais afetam o funcionamento das escolas,

¹⁷ Para informações adicionais pesquisar em:
<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/educational-governance/teacher-education-and-training/>

pois consideram que sua atuação restringe os problemas sociais e econômicos, discurso esse que empobrece o trabalho fundamental a ser desenvolvido na escola.

3.2. Os Reflexos das Políticas Internacionais no Brasil

O processo de internacionalização das políticas educacionais é um movimento que está incorporado no contexto globalizante em que as agências internacionais formulam as orientações aos países em desenvolvimento. Na área da educação, o processo de internacionalização significou a adoção, por parte dos países em desenvolvimento, de uma agenda globalmente estruturada, que pode ser vista nos documentos que estabelecem as políticas nacionais: diretrizes, projetos de lei e programas.

O Brasil aderiu a essas agendas neoliberais globalizantes ao longo dos anos, independentemente do viés político de seus governantes, desencadeando através desses documentos, estratégias que buscavam reduzir a pobreza, desenvolvendo um currículo instrumental de resultados imediatos. O conjunto de orientações difundido sistematicamente pelos Organismos Internacionais e responsável, em grande parte, pelas mudanças e alterações das políticas educacionais define a centralidade da atuação governamental na definição e organização das diretrizes pedagógicas nacionais, como descreve Morrow e Torres:

[...] las organizaciones bilaterales y multilaterales (fundamentalmente el rol en la educación del Banco Mundial Y la UNESCO) tienen una fuerte presencia en la formulación de la política educacional, además de en los contextos de austeridade financeira y de las reformas estructurales de las economías. (2005, p. 48).

Essas orientações demonstram que há, por parte desses Organismos, um discurso ideologizador, que credita à educação a possibilidade de diminuição das desigualdades sociais bem como de transformação social. Os documentos e relatório amplamente divulgados apontam a necessidade de grandes pactos sociais entre todos os setores da sociedade, em torno da educação, para que as mazelas sociais sejam erradicadas.

Nota-se que há uma percepção por parte dos defensores do capitalismo de que os países em desenvolvimento, mesmo que adequando suas legislações e políticas de atendimento aos mais pobres, não conseguem alcançar os mesmos

índices educacionais dos países desenvolvidos. Dessa forma, a parceria entre setores diversos e a utilização de ideias que dão certo resultado no serviço privado são difundidas, demonstrando que é possível modificar o panorama apresentado. Nesse sentido, Leher (1998, p. 9) reflete:

[...] longe de ser uma questão marginal, a educação encontra-se no cerne das proposições do Banco Mundial, como um requisito para a inexorável globalização, cumprindo a importante função ideológica de operar as contradições advindas da exclusão estrutural dos países periféricos que se aprofunda de modo inédito. O Banco Mundial inscreve a educação nas políticas de alívio da pobreza como ideologia capaz de evitar a “explosão” dos países e das regiões periféricas e de prover o neoliberalismo de um porvir em que exista a possibilidade de algum tipo de inclusão social (“todo aquele que se qualificar poderá disputar, com chance, um emprego”), para isto, a coloca no topo de seu programa de tutela nas regiões periféricas. (grifos do autor).

Se não há sinalização de elevação dos índices, há necessidade de mudança e ajustes nos discursos. Termos como alívio da pobreza, justiça, permanência, igualdade, equidade e inclusão se renovam nos documentos divulgados. Assim, a escola é apresentada como o local que deve proteger e acolher socialmente o aluno. Em muitos documentos, esses conceitos não são utilizados no sentido literal, ou seja, não são empregados considerando as nuances de sentido que possuem em diferentes contextos. Libâneo (2016, p. 41) aponta que “tais políticas trazem junto o desfiguramento da escola como lugar de formação cultural e científica e, em consequência, a desvalorização do conhecimento escolar significativo”.

O uso do termo *equidade* no Brasil e sua aplicação na educação pública se fortalece a partir da década de 1970, utilizando-se de outra roupagem, mais alinhada à teoria do Capital Humano. Jimenez e Segundo (2007, p. 123) nos demonstram que, “a noção de equidade [está] adstrita à competência e à ação do indivíduo de conquistar o seu lugar ao sol, em substituição àquela velha igualdade entre os homens”.

A equidade apregoada pelos Organismos Internacionais refere-se ao interesse do indivíduo buscar seu lugar, correr atrás das possibilidades, ser responsável por seu sucesso. O conceito empregado difere do conceito original e vemos essa mudança no fato de o emprego das palavras ser muito utilizado nos documentos divulgados, abrindo caminho para os discursos meritocráticos tão utilizados nas décadas seguintes. Podemos observar a materialidade da equidade

como conquista do indivíduo, de preparação para o trabalho como condição essencial, ao observamos as legislações que organizam e direcionam legalmente o ensino brasileiro: a lei de Diretrizes e Bases 4024/61 – artigo 1º, 5692/71 – artigo 1º e 9394/96 – artigo 3º, que se referem à educação como espaço de preparação para o mundo do trabalho.

Os documentos do Banco Mundial deixam claro que a educação deve atuar buscando a solução dos problemas sociais e econômicos. Por isso, a aprendizagem é vista como um produto onde os conhecimentos e habilidades preparam o indivíduo para o mercado de trabalho.

Vemos a preocupação com a universalização da Educação Básica enquanto o Ensino Médio é reformado em partes desconectadas. Nesse mesmo sentido, o Ensino Superior, sofrendo as influências externas, também passa por mudanças significativas no sentido de formular diretrizes que garantam formas de acesso, organização, atendimento e permanência nesse nível de ensino. O Ensino Superior não é para todos, até o final do ano 2000, tem acesso a ele quem pode pagar as mensalidades¹⁸.

A necessidade de contrair empréstimos fez com que os governos brasileiros permitissem que os Organismos Internacionais dessem o tom das políticas a serem desencadeadas no país. Assim, seus relatórios e publicações influenciaram diretamente o estabelecimento das legislações em âmbito fundamental como também na formação superior, empregando recursos maiores em determinado nível e minimizando a necessidade de aplicação em outros. Considerando tais aspectos, Fonseca (1998, p. 25) escreve:

A sequência dos financiamentos do BIRD ao Ministério da Educação mostra uma adequação dos objetivos dos projetos às diretrizes políticas do Banco. No período que vai de 1980 a 1995, dos quatro projetos executados com o MEC, três foram destinados à melhoria e ao acesso ao ensino primário. É de se notar, também, que a escolha dos municípios beneficiários pautou-se por critérios demográficos, isto é, foram selecionados aqueles municípios cuja taxa de crescimento populacional ultrapassava o limite de 4% ao ano. Este fato já mostrava a influência do BIRD na educação brasileira, ainda que fosse limitada ao âmbito dos seus próprios projetos.

¹⁸ Ações desencadeadas posteriormente pelo governo brasileiro, como o REUNI (2003) e o PROUNI (2004,) alinhadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), buscaram soluções que levassem ao crescimento e expansão do Ensino Superior e ao acesso da população a esse nível de ensino.

É possível identificarmos, então, que tanto a UNESCO e seus fóruns, declarações e relatórios, quanto o BIRD e seus empréstimos deram o tom para o estabelecimento das políticas públicas educativas nos países em desenvolvimento. No Brasil, é notório que as orientações foram seguidas pelos governos independentemente do viés político-partidário. Assim, vemos que o estabelecimento das legislações educacionais no Brasil seguiu as orientações contidas nos documentos internacionais, desde a década de 90 até os dias atuais.

Figura 2 - Principais acordos internacionais de 1990 a 2015 e as legislações que promoveram as reformas na EB



Fonte: Elaborado por Antunes, Zwetsch e Sarturi (2017, p. 3350).

O quadro apresentado demonstra como as políticas desencadeadas nas escolas públicas seguiram o ideário neoliberal proposto pelas diferentes agências. Pensar a escola integral, a inclusão de meninas e meninos, a articulação com o mercado de trabalho, a erradicação do analfabetismo e a avaliação em larga escala são alguns exemplos das agendas estruturantes multilaterais. A respeito disso, Santana (2011, p. 10) descreve:

A Lei 4.024/61 capítulo I- art 24 reconhece a obrigatoriedade do ensino público para crianças a partir dos sete anos e estimula as empresas que possuem mães com crianças de idade até seis anos a buscarem parceria com órgãos públicos ou assumirem por conta própria a educação dessas crianças em instituições denominadas

pré-primárias, Brasil (1961). Evidencia-se aí a total ausência do Estado em relação à educação de crianças provenientes das classes populares ao negar suas atribuições enquanto responsável pela promoção do bem comum transferindo-as às empresas. [...] Com a implantação da [...] lei 5.692/71 o contexto político vigente no país era outro, além das ideologias impostas pela elite brasileira, havia a influência do pensamento neoliberal presente nos organismos internacionais que iniciavam o financiamento de projetos educacionais no Brasil e exigiam uma abertura cada vez maior das políticas educacionais brasileiras ao setor privado. A partir de então, a nova LDB priorizava o ensino tecnicista visando atender as necessidades das indústrias ao preparar o aluno exclusivamente para atender à demanda do mercado de trabalho.

Vemos, assim, a articulação dos documentos internacionais com o estabelecimento das legislações nacionais. A Conferência de Jomtien não foi base unicamente para a elaboração da LDB 9394/96 e sua renovação no ensino, mas também fomentou a organização dos Parâmetros Curriculares Nacionais¹⁹ e as diretrizes curriculares de todas as modalidades e níveis de ensino.

As reformas educativas que ocorreram no Brasil à luz dessas orientações não conseguiram realizar tudo que propuseram, em especial a preparação e articulação com o mundo do trabalho foram perseguidas em espaços sucateados, bibliotecas desatualizadas e pobres, com pouco investimento na formação e preparação dos professores. Mesmo com as dificuldades observadas e números de avanços tímidos, a legislação vai se modificando, desencadeando na sociedade a ideia de que a escola deve garantir os conhecimentos científicos e a preparação para o mundo do trabalho atual.

As legislações brasileiras se modificam e modernizam a ponto de tornar a escola refém no sentido de trabalhar mais e mais, em todas as direções, sem um planejamento e preparação assertivos. Nesse cenário de organizações e revisões de legislação à luz das medidas definidas pelos Organismos Internacionais, encontramos a legislação que promove o Plano Nacional de Educação como política do Estado para garantir ações e planejamento de longo prazo, além de seu

¹⁹ A elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais se constituiu no primeiro nível de concretização curricular. Sendo referência nacional para o ensino fundamental, estabelecendo meta educacional para a qual as ações políticas do Ministério da Educação deveriam convergir, além disso, esses documentos seriam base para que as propostas curriculares dos Estados e Municípios fossem adaptadas, elaboradas ou revisadas. Outras informações em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pcn1_4.pdf

desdobramento nos Planos Municipais de Educação em âmbito municipal, até a sua efetivação nas escolas.

Ao deixar de ser unicamente um artigo da Lei de Diretrizes e Bases ou um compêndio de regras e determinações orçamentárias, o PNE constituiu-se em uma política de implantação de ações em longo prazo. Contudo, da elaboração do documento até sua chegada aos municípios, contou com a participação dos diferentes segmentos que se relacionam à educação? Possuir um documento com ações para dez anos garante que as ações desenvolvidas sejam realizadas sem interesses externos ou político-ideológicos? Para responder a essas questões, trataremos dos temas relacionados ao Plano Nacional de Educação no capítulo que segue.

4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Neste capítulo, temos por objetivo apresentar os caminhos percorridos para que fosse possível materializar em âmbito nacional, um Plano de Educação. Veremos a elaboração de documentos burocráticos permeados por interesses políticos até a chegada, mais recentemente, a um documento com metas e estratégias mensuráveis.

As pesquisas realizadas apontam que a participação da sociedade na cobrança ao Estado, para a realização de um plano exequível foi fundamental para garantir as discussões em torno da realidade educacional e as reais necessidades da educação brasileira. Considerando que em vários momentos o clamor social não foi devidamente ouvido pelo Estado e pelos políticos que tinham o compromisso com a elaboração desses Planos, as articulações de movimentos sociais e de educadores garantiram discussões, proposições e avanços nesse campo.

4.1 A Construção Histórica do Plano Nacional de Educação

Ao desencadarmos estudo sobre Planos Nacionais de Educação para o Brasil, vemos que as instituições brasileiras não possuíam um sistema nacional que uniformizasse conteúdos e avaliações. Tal constatação é percebida quando verificamos que não havia políticas iguais em todos os estados. Assim, cada qual organizava as ações para a educação em âmbito local conforme melhor conviesse aos seus dirigentes.

Isso decorria também pelo fato de não haver nenhum planejamento por parte do Estado, que orientasse de forma clara as ações a serem desenvolvidas a curto, médio e longo prazo, não apenas nas escolas, mas enquanto rede de ensino, entendimento esse que também inexistia. Desse modo, o Estado não demonstrava um planejamento educacional que apontasse organicidade e definição de metas e estratégias ao ensino nacional. Por parte da sociedade, houve tentativas de mobilização para buscar a elaboração de um sistema que tinha o intuito de viabilizar metas e objetivos comuns à educação, mas essas articulações não tiveram o sucesso necessário para seguir adiante.

As primeiras discussões em torno da necessidade de um Plano de Educação com alcance nacional foram desencadeadas no Brasil durante a Era Vargas, um

período fortemente marcado pelo nacionalismo e o ideal perseguido por Getúlio Vargas de construir uma identidade nacional para o país. Nesse período, fortaleceu-se a ideia de que o país precisava se modernizar e industrializar rapidamente.

Assim, um discurso hegemônico se constrói nacionalmente, imputando à educação a responsabilidade principal em preparar a sociedade para se tornar uma grande nação. Através da educação, acreditava-se que os problemas do país, fossem eles estruturais, sociais ou financeiros seriam resolvidos. O ideário de educação como “salvadora da pátria” era reverberado por economistas, políticos e imprensa de forma contundente, passando a ser repetido em todos os lugares e situações.

Representando um avanço para a época, a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930, com Francisco Campos na condução da pasta, já anunciava a intenção de desencadear ações que buscassem unificar a educação brasileira. A Reforma Francisco Campos, realizada em 1931, efetivou várias alterações educativas desencadeadas por decretos: a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE); a organização da Universidade no Rio de Janeiro; a organização do Ensino Secundário; o reestabelecimento do Ensino Religioso nas escolas públicas; a organização do ensino comercial e a regulamentação da profissão de contador. Nas palavras de Saviani (2008, p. 196):

Com essas medidas resultou evidente a orientação do novo governo de tratar a educação como questão nacional, convertendo-se, portanto, em objeto de regulamentação, nos seus diversos níveis e modalidades, por parte do governo central.

As ações desencadeadas foram positivas e importantes para alcançar visibilidade para a educação nacional. Ao legislar através de decretos e regulamentos, o governo desconsiderou a participação da sociedade, visto que neste período a participação social como fundamental aos processos educativos não ecoava com força dentro dos governos e partidos políticos.

Seguindo o movimento de mudanças e reorganização educacional, o Conselho Nacional de Educação recebeu como atribuição a formatação de um Plano Nacional de Educação, objetivando propor mudanças ao ensino brasileiro. Esse momento foi cercado de interesse e preocupação. A explicitação em torno de um discurso quanto à necessidade de um Plano de Educação, que trazia consigo o

desejo de organizar e desenvolver o ensino brasileiro, mesmo já havendo previsto legal para tal, também foi parte de intensas e acaloradas discussões feitas pelos pertencentes do Movimento da Escola Nova²⁰. Militão e Perboni (2011, p. 8091) descrevem:

Ao diagnosticar a situação educacional do país como sendo marcada pela falta de “unidade de plano” e pela ausência de “espírito de continuidade”, o Manifesto propôs a formulação de um “plano de reconstrução educacional”. (Grifos do autor).

Nessa reconstrução, os Pioneiros apresentavam propostas e questionavam o isolamento pelo qual as instituições escolares tradicionais passavam no que se referia às demandas da sociedade. Os pioneiros viam a escola inserida no meio social, mas devido as suas ideias ultrapassadas e desconectadas do contexto social, esses espaços se tornavam incapazes de ensinar seus alunos a pensar, agir e estabelecer relações com o cotidiano em que estavam inseridos.

Além disso, os Pioneiros defendiam a necessidade de uma educação que avançasse na superação de interesses individuais de classes e, assim, servisse aos indivíduos através de uma educação essencialmente pública, sendo compreendida como direito dos indivíduos e obrigação do Estado. Vemos isso explicitado no documento escrito pelos Pioneiros (1932, p. 06):

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, **por um plano geral de educação**, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. (Grifos nossos).

É notório que o movimento desencadeado pelos Pioneiros da Educação cumpriu um importante papel social ao ressaltar a importância da modernização e inovação nas escolas brasileiras. Além disso, esse movimento já entendia e cobrava a realização de um plano que fosse capaz de direcionar, construir e dar continuidade

²⁰ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, escrito por Fernando de Azevedo e partilhado por mais de 25 signatários ligados aos movimentos culturais, consolidou-se enquanto marco de um movimento reformista no Brasil. Representando tendências diversas como as do filósofo John Dewey e do sociólogo francês Émile Durkheim, o movimento continha uma autêntica e sistematizada concepção pedagógica que transitava entre a filosofia da educação, as formulações pedagógico-didáticas e os posicionamentos quanto à política educacional.

às políticas educacionais que se mostravam desconectadas e incipientes até o momento.

O Manifesto dos Pioneiros consolidou-se como um indicativo social fundamental para a articulação em torno da problemática da educação. Esse movimento desencadeou uma mobilização de diferentes setores sociais com vistas a estabelecer um esboço de Plano de Educação que pudesse, mesmo que minimamente, garantir diretrizes, planejamento e responsabilidades para a educação brasileira.

Seguindo esse movimento de discussão e reflexão sobre os temas fundamentais à educação, em 1932, foi promovido pela Associação Brasileira de Educação - ABE, na cidade de Niterói, no Rio de Janeiro, a *V Conferência Nacional de Educação*, a qual propunha a seus participantes discutir as atribuições educacionais pertinentes aos governos federal, estaduais e municipais. Essa iniciativa trazia consigo o objetivo de apresentar sugestões e proposições ao Estado. Assim, a ABE criou uma comissão especial com membros de diferentes estados, denominada Comissão dos Dez. O grupo tinha como representantes educadores do Distrito Federal, Acre entre outros estados, para estudar e indicar propostas.

Como resultado do estudo, a Conferência apresentou um anteprojeto à Constituição Brasileira de 1934, o qual discutia temas pertinentes à educação e, além disso, elaborou também um esboço de Plano Nacional de Educação. Esse, por sua vez, constituía-se de 15 artigos, que apresentavam a organização e estruturação dos sistemas de educação. Assim, nesse documento, eram perceptíveis as semelhanças com as proposições contidas no Manifesto dos Pioneiros.

Todo o movimento popular deflagrado com o Manifesto dos Pioneiros, com a Conferência Nacional de Educação, dentre outros eventos que contaram com a participação da sociedade, culmina com o registro na Constituição Federal de 16 de junho de 1934, como reconhecimento da necessidade de um Plano Nacional de Educação. O artigo 150 da referida Constituição, assim estabelecia:

Art 150 - Compete à União: fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; [...] Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados,

e obedecerá às seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual; d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras; e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna. (BRASIL, 1934).

Efetivamente, o Plano de Educação enviado pelo governo à Câmara de Deputados no primeiro semestre de 1937 constituía-se em uma lei geral da educação, onde normas e procedimentos propunham organizar um sistema de ensino. Elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, o Plano possuía 504 artigos que foram denominados Código da Educação Nacional. Sua tramitação na Câmara foi lenta e, com o fechamento do Congresso em novembro do mesmo ano, este Plano foi abandonado. Nesse sentido, Horta (1997, p. 149-150) registra:

O governo Vargas decide elaborar um plano quinquenal para o período 1939-1945. Capanema, auxiliado por Lourenço Filho, aproveita a oportunidade para estabelecer normas e mecanismos que permitissem ao Ministério da Educação atuar com eficiência sobre a educação nacional em todos os níveis. Segundo ele a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação.

Sob a égide de um estado Novo, o governo buscou adequar leis e diretrizes ao seu modelo de governo, adequando também economia, mercado e trabalho. No que se refere à educação, foram criadas inúmeras leis orgânicas com validade em todo território nacional, procurando organizar o ensino a partir do proposto no referido plano.

Esse planejamento culminou em um Plano de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional²¹, que definiu metas e diretrizes para todas as áreas. Operacionalmente, esse planejamento atuou na garantia e na execução de empreendimentos na área de construção civil. No que concerne ao Código da Educação Nacional, esse não foi elaborado, apesar de pequenos avanços nessa

21 Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939.

direção terem sido alcançados, como a criação da Comissão Nacional de Ensino Primário, em 1938, e a realização da I Conferência Nacional de Educação, em 1941. É possível observamos ações estruturantes, mas nenhum movimento que se referisse às concepções de educação e ao planejamento em longo prazo. Na sequência, a execução desse plano foi desconsiderada e ele foi engavetado pelo Governo.

As discussões em torno da necessidade de um Plano na área da educação só voltaram à tona em 1946, com a proclamação da Constituição. Porém, ao definir competência para que o Estado ordene as bases e diretrizes educativas nacionais, o documento colocou o Plano Nacional de Educação em segundo plano, já que o país optou por estabelecer um modelo de Plano global e setorial.

O governo legislou com base em reformas que obedeciam a um ideário econômico e tecnocrata. Assim, a mão dos Organismos Internacionais aparecia nas ações e definições relativas às questões econômicas, políticas e educativas. Embora houvesse um discurso de que um Plano de Educação era necessário, efetivamente, ele constituiu-se em um apêndice do planejamento físico e estrutural.

No ano de 1962, cumprindo ao que estava disposto na Lei de Diretrizes e Bases 4024/61, o Conselho Federal de Educação aprovou um documento que estava dividido em duas partes: a primeira parte buscava traçar metas para um Plano Nacional de Educação e a segunda objetivava estabelecer normas para a aplicação dos recursos que se referiam aos Fundos. Em seguida, o Brasil adentrou um novo período na condução do Estado, quando assume o poder, em 1964, um governo militar. Suas implicações no silenciamento da participação social serão vistas e sentidos por décadas. Quanto ao Plano Nacional de Educação aprovado para o período 1962-1970, foi revisado em 1965 e 1966, inicialmente por conta da criação do salário-educação através da Lei nº. 4.440/64, o qual aumentou recursos destinados ao ensino primário.

Posteriormente, a revisão se fez necessária tendo em vista a alteração na distribuição de recursos federais destinados à educação de analfabetos e à criação de ginásios orientados para o trabalho. Sobre esse assunto, Horta (1997, p. 187) esclarece:

Ao mesmo tempo que a Secretaria-Geral do MEC desenvolvia atividades voltadas para a elaboração do Plano Nacional de Educação, para o período 1968-1971, o governo federal, sob a

coordenação do Ministério do Planejamento, preparava seu plano global de desenvolvimento para o período 1968-1970 [...]. Diante da manifesta decisão do governo de incluir o Plano de Educação como parte da área estratégica IX – infraestrutura social – do Programa Estratégico de Desenvolvimento, o ministro da Educação não encaminhou ao CFE o Projeto do Plano Nacional elaborado pela Secretaria-Geral. [...] Mesmo não tendo sido concluído, o processo desencadeado pela Secretaria-Geral do MEC serviu, em primeiro lugar, para caracterizar o novo papel do Conselho Federal de Educação [...]. Considerado até 1965, oficialmente, como órgão elaborador do Plano Nacional de Educação, o CFE passou a ser apenas uma instância intermediária no processo, embora com atribuição de apreciar, rever e aprovar o plano que lhe fosse apresentado.

As ações desencadeadas nesse período refletem os extensos processos burocráticos que, além de demonstrar a preocupação do governo com o desenvolvimento do país e as questões em torno da economia e renda, desconsideravam a importância que as ações voltadas à educação deveriam ter. Fato é que as questões econômicas eram determinantes nas políticas públicas para a Educação no período do Regime Militar. As decisões para esse setor se mostravam descontinuadas e afastadas das políticas educacionais e atuavam de forma a não ampliar o sistema de ensino brasileiro. Tal afirmação pode ser observada nas definições contidas nas legislações da época e nas decisões do Conselho Nacional de Educação, visto que essas se limitavam a ratificar as decisões econômicas e tecnocratas advindas do governo.

É nesse cenário político controverso que ocorre a aprovação da Lei nº 5540/68, a qual definiu a Reforma Universitária e, posteriormente, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases nº 5692/71, a qual alterou a estrutura e funcionamento do ensino brasileiro, normatizando, entre outras questões, o ensino profissionalizante. Tais reformas afetaram significativamente a organização da educação no país, porém essas alterações não ocorreram partindo de planos educacionais ou organizações similares. Nesse mesmo sentido, os movimentos sociais se fortaleceram através das discussões e da organização sindical, juntos erguendo a bandeira da educação de qualidade e gestão democrática, dentre outros pedidos.

Em 1980, em meio às articulações que surgem na sociedade, há o lançamento por parte do governo do *III Plano Nacional de Desenvolvimento* (1980-

1985)²². Já haviam sido lançados planos anteriores também voltados à economia e planejamento estratégico do governo. Esse plano de intenções enviado ao Congresso e por ele aprovado trazia em seu interior, ações para todas as áreas e compreendia a Educação como política setorial agrupada com a cultura. Entretanto, para essas importantes áreas, o referido plano apresentava somente duas páginas, onde constava o planejamento das ações pretendidas pelo governo.

Diferente de planos anteriores e já considerado um avanço, o III Plano apontava metas qualitativas para alcance de resultados, tanto sociais quanto econômicos. Porém, a falta de mecanismos de acompanhamento e revisão das ações, por parte do Estado ou a definição de responsabilidades para quem fazê-lo garantiu apenas o avanço das políticas econômicas.

A aprovação da Constituição Federal de 1988, resultado de intensa mobilização social e política, apontou um avanço no campo social, fortalecendo a autonomia dos municípios, o regime de colaboração e o entendimento de que a administração pública deve pautar suas ações nos princípios da moralidade, ética e impessoalidade. No campo educacional, através da efetiva mobilização social, é possível encontrarmos avanços significativos com a aprovação da Carta Constitucional²³. Compreendida como direito público e subjetivo, a educação passa a ser vista como direito de todos os cidadãos, responsabilidade conjunta da família e do Estado. Além disso, a Constituição Federal registrou aspectos importantes quanto ao financiamento e vinculação de recursos, programas suplementares de saúde e alimentação aos educandos.

Dentre esses avanços, é possível encontrarmos em seu texto, a demonstração da importância de planejamento em longo prazo. Assim, o estabelecimento de políticas e diretrizes para a educação nacional se faz necessária. A Constituição Federal assim registra, Brasil (1998):

²² Resolução 01, de 1980, III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, publicado no Suplemento do Diário Oficial n.0 31, de 13 de fevereiro de 1980. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/identem/493?show=full>

²³ Entidades sociais, sindicais e representantes dos trabalhadores em educação se uniram em intensos debates, fóruns e seminários em defesa da escola pública. Atuaram conjuntamente, visando garantir que a Constituição Federal avançasse no sentido de promover e manter educação pública, democrática e de qualidade em todo território nacional. Dentre essas instituições podemos citar: ANDE – Associação Nacional de Educação; ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; e CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade. Além delas o CNTE – Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação; CONAFEP - Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas; FENASE - Federação Nacional de Supervisores Educacionais; FENOE - Federação Nacional de Orientadores Educacionais; e ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior.

Art. 214. 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 que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

O apontamento legal fortalece a luta social debatida por décadas pelos movimentos sociais e educadores: de que é fundamental haver no país um Plano Nacional de Educação que apresente ações claras e fundamentadas nas reais necessidades da educação brasileira. Assim, o grande entreve para a materialização de um Plano Nacional de Educação é que ele é constantemente confundido com políticas de governo, realizadas dentro do prazo de vigência do mandato com um viés político e ideológico, segundo as concepções de quem está no poder. Pouco se viu nas últimas décadas a preocupação em manter e dar continuidade a ações e programas que estivessem obtendo bons resultados.

Nessa direção e seguindo as orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos, promovida pela UNESCO, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, subscrevendo a importância que o artigo 214 representava quanto ao estabelecimento de um Plano Nacional, o governo apresentou para a população o Plano Decenal de Educação para Todos. Conforme o documento final, apontava:

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um Plano ao estilo tradicional, em respeito mesmo à organização federativa do País. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o Plano responde ao dispositivo constitucional que determina "eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" nos próximos dez anos. (BRASIL, 1993, p. 14).

Compreendida como um avanço, a efetivação de um Plano Decenal necessitava de articulação entre os diferentes setores para combater as altas taxas de evasão, repetência e analfabetismo que ainda persistiam no país. Desse modo, o compromisso firmado em Jomtien obrigava o país a realizar ações estratégicas e urgentes para combater a problemática. Assim, muitas

ações foram desencadeadas, mas realizadas de forma descontinuada e sem a efetiva e necessária discussão sobre suas prioridades.

Ao fortalecer a importância de Plano Decenal e não centrar suas discussões em um Plano Nacional de Educação, o Estado defendeu um discurso que atuaria elencando áreas prioritárias e deixando outras descobertas. Isso, de certa forma, foi muito caro ao governo, pois ações importantes deixaram de ser desencadeadas e outras sequer foram colocadas em prática. Aprovado no governo do Presidente Itamar Franco, em 1993, o Plano Decenal de Educação não foi considerado pelo presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, para o planejamento e desenvolvimento das políticas de gestão para a educação de seu governo.

4.2 A Aprovação do Plano Nacional de Educação Lei nº 10.172 e suas Implicações no Cenário Educacional

Ao assumir o comando do governo brasileiro, em 1º de janeiro de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso, defensor dos ideais neoliberais, tinha em suas mãos além das questões políticas que demandavam o cargo, inúmeros desafios a serem vencidos: as altas taxas de mortalidade infantil, o desemprego, o baixo salário mínimo e o pouco poder aquisitivo da população. Além dos investimentos em educação quase inexistentes, os índices de reprovação e repetência deixavam clara uma gestão no Ministério da Educação engessada e despreparada, o que exigia providências urgentes por parte do governo.

Quanto às questões envolvendo a educação brasileira é importante recordarmos que o país via vencer o prazo para a criação do PNE previsto na LDB. Não havia sequer interesse demonstrado por parte do governo para garantir que um plano fosse apresentado considerando as necessidades da educação brasileira.

Neste contexto, novamente, setores da sociedade tomaram para si a articulação do processo. A mobilização social foi bandeira das instituições ligadas à educação. Discussões, encontros, congressos e mobilização política convergiram em momentos de efervescência para que o país elaborasse um Plano de Educação para atender as reais necessidades da educação brasileira. Assim, a realização do “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”, em 1998, fortaleceu essas discussões, desencadeando forte pressão no governo para que houvesse a

realização de um Plano que garantisse os princípios constitucionais de educação pública enquanto direito de toda população, com aplicação de recursos financeiros adequados para planejamento, organização e atuação dos profissionais da educação na escola pública.

Através da intensa mobilização social e articulação de educadores, comunidade escolar, profissionais da educação e estudantes, juntamente com outros setores da sociedade brasileira, foi dada entrada na Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 4.155/98, que definia um Plano Nacional de Educação. Elaborado coletivamente, esse documento ficou conhecido como “O Plano da Sociedade Brasileira”, assinado pelo deputado Ivan Valente, esse foi subscrito por mais de 70 parlamentares e líderes dos partidos de oposição na Câmara dos Deputados.

A ação forçou o governo a organizar uma contraproposta e apresentar um Plano de Educação que defendesse a sua concepção de gestão na educação e apresentasse definição de prioridades para subscrever o projeto e defender suas proposições. Para tanto, foi escolhido como relator o Deputado Nelson Marchesan. Assim, o projeto encaminhado pelo governo tramitou como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98. A tramitação ocorreu dessa forma, tendo em vista a regra constitucional da Câmara de que o Plano apresentado por primeiro possui o benefício da precedência.

Com propostas antagônicas surgidas de caminhadas distintas, os dois projetos de planos se diferenciavam completamente: o projeto advindo da sociedade representava os anseios reais daqueles que conheciam o cotidiano das instituições e suas necessidades enquanto o projeto do governo se pautava nas questões econômicas e nas orientações advindas do Banco Mundial, impostas ao MEC através das orientações neoliberais para a educação pública. Nessa direção, Valente e Romano (2002, p. 97) apontam:

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 Plano Nacional de Educação apresentado pela sociedade brasileira partia do pressuposto de que a escola pública precisava ser fortalecida e valorizada, compreendia a necessidade da democratização da gestão educacional como eixo essencial para a universalização da educação básica. Além disso, o Plano apontava metas e objetivos claros, apresentando a necessidade de o governo ampliar os gastos públicos para manutenção e desenvolvimento do ensino, elevando os 4% do Produto Interno Bruto - PIB aplicados na educação nos anos de 1990 para 10% do PIB até o final dos 10 anos do PNE.

O Plano apresentado pelo governo mantinha-se fiel a suas origens: obedecia a um ideário econômico planejado e organizado pelo Banco Mundial e se pautava na centralização da formulação, gestão e controle das políticas educacionais aliados a um distanciamento do Estado na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, transferiu invariavelmente a responsabilidade para outros setores da sociedade, abrindo espaço para a parceria com diferentes instituições não governamentais, fortalecendo, dessa forma, o ensino privado.

Contando com ampla maioria no Congresso e na Câmara dos Deputados, o governo mobilizou seus aliados durante a tramitação nas casas para que houvesse amplo controle das discussões e cerceamento da participação popular nos debates e audiências públicas. Assim, os debates desencadeados neste período traziam somente a participação de técnicos e autoridades vinculados às posições defendidas no plano do governo.

Na percepção da sociedade que articulou a participação popular e propôs o Plano da Sociedade Brasileira, percebia-se claramente que o projeto proposto pelo governo retroagia ao já garantido na Constituição Federal, quando não mencionava a questão de erradicação do analfabetismo e não se posicionava claramente quanto ao atendimento escolar. Contudo, reportava-se a elevação de modo global quanto ao nível de escolaridade da população e a melhoria da qualidade do ensino nos demais níveis.

Havia registro de metas a serem buscadas, mas o Plano não apresentava os meios efetivos para alcançá-las ou desencadeá-las. Após tramitar por três anos em meio às disputas políticas, emendas e proposições, em janeiro de 2001 foi aprovado o primeiro Plano Nacional de Educação com vigência para dez anos, instituído através da Lei nº 10.172.

O texto final do PNE/2001 aprovado na Câmara contava com 295 metas no total e apresentava-se organizado em capítulos e seções. Organizado em seis partes, seguia a organização da educação brasileira, em seus níveis e modalidades educacionais. Tal organização, conforme aponta Saviani (2008, p. 273-274), era assim estabelecida:

A primeira parte consiste numa introdução que faz um breve histórico e sintetiza os objetivos e prioridades. A segunda parte aborda os níveis de ensino distinguindo a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a educação superior. A terceira parte tem por objeto as modalidades de ensino abrangendo a educação de jovens e adultos, educação à distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena. A quarta parte trata do magistério da educação básica, num único tópico: formação de professores e valorização do magistério. A quinta parte versa sobre o financiamento e gestão. Finalmente, a sexta parte aborda, a guisa de conclusão, o tema do acompanhamento e avaliação do Plano. Cada um dos 11 pontos mencionados é considerado sob três aspectos: diagnóstico; diretrizes; objetivos e metas.

O Plano era amplo, com metas em excesso e que demandariam aplicações financeiras substanciais na estrutura, capacitação, gestão e acompanhamento. Esses investimentos financeiros preocupavam por demais políticos e técnicos dos Organismos Internacionais. Nesse sentido, uma medida adotada antes de sancionar a Lei, foi de que o presidente Fernando Henrique Cardoso vetasse todos aqueles artigos que impactassem financeiramente na gestão, por parte do Estado. Dessa forma, nove artigos aprovados no Plano, considerados cruciais ao sucesso desse foram vetados. Os artigos vetados, conforme nos demonstram Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 159) foram:

- a) ampliação da bolsa-escola para 50% das crianças até 6 anos;
- b) ampliação do número de vagas no ensino público superior;
- c) criação de um Fundo da Educação Superior;
- d) ampliação do programa de crédito educativo;
- e) triplicação, em dez anos, do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica;
- f) garantia de recursos do Tesouro Nacional para pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal.

Ao nos debruçarmos sobre os vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, vemos que eles se referem quase que exclusivamente às questões de financiamento. Nesse contexto, as orientações contidas nos documentos dos

Organismos Internacionais dirigidos ao país se mostram atuais e fortalecidas, ou seja, fazer mais gastando menos, centralizando o controle da implementação e descentralizando as ações.

Esses vetos comprometeram significativamente os resultados esperados com a aprovação do plano. Mesmo que o presidente do país chamasse atenção em seus pronunciamentos para a racionalidade econômica que o momento brasileiro exigia, sem os recursos apontados, o êxito das ações estava seriamente afetado.

Em que pese o avanço transcrito com a aprovação do PNE, apresentando metas de amplo alcance e apontando grandes desafios para a melhoria da educação nacional com responsabilidades dos diferentes entes federados, o documento configurou-se como um plano formal. Marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento, não apontava uma organização orçamentária que pudesse dar conta da concretização das ações e metas.

O Plano Nacional de Educação aprovado não foi considerado por parte do governo, como essência e diretriz para as políticas de planejamento e gestão da educação brasileira, dado esse que se deve também à falta de uma avaliação sistemática que envolvesse o Estado, os Entes Federados e as instituições ligadas à educação. Mesmo que o documento do Plano tivesse a previsão de revisão, na prática este ponto foi desconsiderado. Com relação às entidades educacionais que tanto contribuíram na articulação das discussões e apresentação do Plano da Sociedade Brasileira, houve uma mobilização menor nas discussões e acompanhamento quanto ao documento final aprovado.

Com um forte apelo popular, em 2003, Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil e buscou efetivar ações nas mais diversas áreas. Seu governo destacou políticas públicas para atender a população de baixa renda, mulheres, crianças, negros e índios, populações historicamente alijadas das políticas centrais do Estado.

Com relação à educação, várias ações foram desenvolvidas com o objetivo de garantir acesso, permanência e equidade aos alunos brasileiros. Foram realizadas ações desde a Educação Infantil até o Ensino Superior com a criação de políticas e vários programas de atendimento, além do fomento à pesquisa e extensão.

Inúmeros programas desencadeados para a educação neste governo não consideravam diretamente o PNE. A exemplo de governos anteriores, elaborou e

fazia uso de intenções políticas de governo. Essa afirmativa é ilustrada pela aprovação, em abril de 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que se configurou em um conjunto de programas direcionado a revelar as prioridades políticas de governo Lula e não queria se configurar somente como uma estratégia para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE.

O discurso para fortalecer o PDE apontava que sua existência era necessária e fundamental para causar mais impactos e resultados na educação nacional. Apresentado em tom de diálogo pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, o documento do Ministério da Educação expunha o PDE como a disposição do governo em enfrentar a falta de qualidade do ensino brasileiro, como vemos a seguir:

[...] PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. (BRASIL, 2007, p. 06).

A apresentação do PDE desvela-se como documento indutor das ações governamentais, onde sob seu guarda-chuva estavam inseridas 29 ações e programas, globais ou específicas, de responsabilidade do MEC, voltadas a questões como alimentação, transporte, inclusão digital, saúde, infância, criação do piso do magistério, IDEB, censo pela internet, substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, entre outras²⁴. Todas as ações elencadas pelo governo durante o PDE tinham como objetivo elevar a qualidade educativa da educação brasileira.

Os desencadeamentos apresentados pelo PDE devem ser considerados nos estudos que discutem políticas públicas, visto que elas foram responsáveis por importantes avanços no que tange à educação brasileira. A crítica, nesse caso, faz-se considerando que para alcançar os resultados previstos no planejamento o PNE

24 Importante artigo de Dermeval Saviani, 2007, aprofunda as discussões sobre este tema. Para saber mais: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf> Acesso em: 06 fev. 2019

enquanto política macro não foi dada a importância necessária por parte daqueles que planejavam as políticas. Conforme aponta Saviani ao analisar esse tema:

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. (2007, p. 1.239).

Tais reflexões apontam que políticas historicamente desencadeadas pelo Estado foram, ao longo do tempo, tomando o lugar do PNE. Mesmo que o estabelecimento do Plano estivesse previsto em lei, sempre houve um desinteresse por parte dos governos em criar e dar continuidade a ações que garantissem um Plano exequível para a educação. Cada governo considerava mais importante criar um plano de ação e metas do que estabelecer um plano que considerasse a educação, suas particularidades e a continuidade, necessárias independentemente de quem estivesse no poder.

É notório que o estabelecimento do PDE se configurou como um avanço educacional que poderia ter sido efetivado à luz das metas e estratégias previstas no PNE, dando continuidade e protagonismo à atuação das entidades educativas que tanto contribuíram nas discussões para que um plano mais próximo da realidade educacional fosse alcançado. Considerando estes fatos, o texto final do PNE ficou distante do desejado, mesmo que este documento já apontasse para mecanismos legais de revisão do alcance das metas previstas.

O fortalecimento do PDE e a importância do PNE por parte do governo abre espaço para novas articulações e arranjos educativos visto que as discussões em torno deste não foram tão consideradas como deviam.

Realizada em Brasília, em abril de 2010, a Conferência Nacional de Educação – CONAE convocou representantes de diversos setores ligados à educação. A Conferência mobilizou o país e trouxe novamente à tona a necessidade de que houvesse ampla participação e mobilização da sociedade para garantir ações contínuas para a educação nacional.

Com o objetivo de discutir a educação brasileira e tendo como mote o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”, a CONAE cumpriu relevante

papel ao propor aos diferentes segmentos sociais voz e voto para debater e propor políticas públicas para a educação, constituindo estes espaços em locais de reflexão, deliberação e atuação coletiva.

A sistemática de organização da Conferência Nacional já havia sido iniciada muito antes, com a realização em 2009 das Conferências municipais, intermunicipais, estaduais e no Distrito Federal. Os regimentos organizados pelo MEC e colocados em prática nestes momentos previam a eleição de delegados representantes para cada etapa das Conferências, dando a esses atores voto na CONAE Nacional.

Tal sistemática culminou com a presença significativa de mais de 3.500 delegados eleitos ligados a diferentes segmentos (professores, gestores, sociedade civil, representantes sindicais dentre outros), apoiando e defendendo as temáticas relacionadas à educação para todos. Os eixos das discussões foram assim definidos:

- 1) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;
- 2) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação da Educação;
- 3) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
- 4) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação;
- 5) Financiamento da Educação e Controle Social;
- 6) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade. (BRASIL, 2009).

Ao problematizar temáticas de extrema importância no cenário educacional nacional, havia intrínseco o desejo de todos os participantes para que houvesse articulação, organização e continuidade por parte do Estado, no estabelecimento de políticas públicas voltadas à educação. Assim, é importante frisar que as discussões da CONAE apontavam a necessidade de organicidade por parte do Governo Federal para garantir um Plano Nacional de Educação, reafirmando sua fundamental importância.

Quanto à importância do PNE, vemos registrado no documento final da CONAE:

[...] o PNE, por se tratar de Plano que estabelece uma política de Estado, deve ser tratado como principal prioridade pelo Estado Nacional e pela sociedade brasileira. O cumprimento das metas previstas ainda exigirá grande esforço coletivo e institucional. Ao

mesmo tempo, é fundamental discutir o processo de construção coletiva, as concepções, metas e estratégias a serem consideradas para a elaboração do novo PNE a ser implantado a partir de 2011. Portanto, investimentos públicos são imprescindíveis. (BRASIL, 2009, p. 19).

Está contido no documento final da CONAE, o entendimento de diferentes setores de que se faz necessário no país um PNE que seja fruto de discussões e reflexões e que seja colocado em prática em sua totalidade. Se por um lado há o entendimento de que o PNE é importante para qualificar as ações voltadas à educação brasileira, por outro há o entendimento de que o processo de formulação do PNE historicamente foi caracterizado pelas intensas lutas, discussões e disputas, pautadas na ação de sindicatos, professores e pesquisadores da área que delinearam e construíram a importante colaboração social em torno desse documento e na efetivação de políticas públicas para a educação brasileira.

É notório que houve rascunhos de planos que representavam propostas advindas de diferentes concepções de educação. Outras propostas de Plano Nacional de Educação foram aprovadas nas instâncias políticas e nem sempre legitimaram os anseios da sociedade brasileira. Muitos movimentos quanto ao Plano e as políticas públicas em torno desses documentos só foram realizados mediante a mobilização popular desejosa em alcançar uma educação de qualidade e que garantisse o acesso de toda a população.

4.3 O PNE 2014-2024 e a Manutenção da Centralidade na Articulação das Políticas Educacionais por Parte do Estado

O ano de 2011 se caracterizou como um momento histórico em que, pela primeira vez, uma mulher assumiu o governo do Brasil. Dilma Rouseff venceu as eleições, com quase 56 milhões de votos. Eleita pelo Partido dos Trabalhadores, teve em suas mãos inúmeros desafios a vencer, questões econômicas e desafios sociais, instabilidades econômicas marcam o início de seu governo. Adotando o slogan “Pátria Educadora”, a presidenta apontou que, em seu governo, buscava desenvolver ações para a educação nacional.

Além das problemáticas encontradas e das ações ferrenhas de seus opositores no pós-eleições, que dificultavam muito a governabilidade, mesmo dando continuidade a um governo popular, ainda havia muito a ser concretizado. Apesar

dos avanços educacionais alcançados no governo Lula, não havia um Plano de Educação que garantisse planejamento e estabelecimento de políticas em longo prazo que dessem continuidade ou apontassem direcionamentos às ações para a educação.

A determinação legal que apontava o prazo de dez anos para o estabelecimento de um plano de educação fez circular, desde 2010, na Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado Federal, um anteprojeto de Plano de Educação. Como era de se esperar, esse tema era parte de um campo de disputas ferrenhas entre governistas e oposição.

O anteprojeto do PNE encaminhado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, no final de 2010, apresentava-se mais enxuto que o anterior e trazia 20 metas e estratégias, diferente do PNE/2001, que totalizava quase 300 metas. O documento foi objeto de debates, amplas negociações envolvendo diversos representantes dos setores público e privado, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

A realização da CONAE 2010 corroborou nesse processo de discussão e elaboração do plano, incluindo um conjunto importante de proposições que serviram como base para o PNE, inclusive nas questões que se referiam ao financiamento, já que defendia a aplicação de 10% do PIB para a educação nacional. Além disso, importante foi a presença maciça de entidades ligadas ao campo educacional nesse processo, dentre as quais podem citar a ANPED, Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE, ANFOPE, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), do CNE, CNTE, do FNE, entre outros importantes segmentos que tiveram participação fundamental na apresentação de emendas, desencadeando mobilizações, manifestações e a elaboração de documentos e notas públicas.

Durante o período em que houve a tramitação do projeto na Câmara, esse recebeu em torno de três mil emendas e um número significativo também no Senado Federal. Permeado por interesses de categorias, do próprio Estado e definições de Organizações Internacionais, esse projeto foi alvo de intensas divergências. Na apresentação do documento final vemos exposto:

Em 13 de abril de 2011, o deputado Ângelo Vanhoni foi indicado como relator da proposição na comissão especial. Foram apresentadas, inicialmente, 2.916 emendas, das quais 2.906 foram

objetos de análise (após a verificação de duplicidade ou retirada pelo autor). Ao substitutivo do relator, foram apresentadas 449 emendas. Em 16 de outubro de 2012, foi aprovada a redação final, remetida ao Senado em 25 de outubro do mesmo ano. Naquela Casa, a matéria (PLC nº 103/2012) tramitou pelas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pela Comissão de Educação (CE), onde recebeu pareceres dos senadores José Pimentel, Vital do Rêgo e Álvaro Dias, respectivamente. Um substitutivo foi elaborado pela Casa revisora e o PL voltou para a Câmara em 2 de janeiro de 2014. A comissão especial reuniu-se, em 22 de abril de 2014, e aprovou o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal. Em 6 de maio de 2014, em razão da aprovação de seis destaques pela comissão, foi concluído o parecer reformulado. Em 28 de maio de 2014, iniciou-se a discussão no Plenário, concluída em 3 de junho de 2014, com a aprovação do PNE. (BRASIL, 2014, p. 17).

Nesse cenário, o Plano Nacional de Educação – PNE, tendo sua versão final publicada em 25 de junho de 2014, sob a Lei nº 13.005, apresentou metas e estratégias para a educação nacional no decênio 2014-2024. Ele apontou responsabilidades e níveis de atuação, posteriormente, este documento ainda definiu prazos legais para que estados e municípios elaborem seus Planos de Educação respectivamente.

O PNE fortaleceu o discurso de educação democrática advindo das experiências das CONAEs 2010 e 2014, propondo a participação social na definição de ações e metas para a educação. Essa já era uma bandeira consolidada nas discussões que buscavam definição de políticas públicas voltadas à educação pública. Considerando tais aspectos, os mecanismos de aproximação e contribuição da sociedade civil foram ampliados, propondo a discussão e proposição de ações, permitindo assento, voz e voto popular, visando garantir gestão democrática – com a participação de todos – na consolidação de políticas públicas.

Desse modo, a discussão para elaboração do PNE fortaleceu e qualificou os debates acerca da educação pública de qualidade. O Plano se revestiu de importância e se consolidou como um documento que precisa perpassar administrações, apontando a necessidade do afastamento das siglas políticas e do tempo de um mandato, promovendo um planejamento em longo prazo para a educação nacional.

Nessa direção, o deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados no ano de 2014, ao apresentar o documento referência do Plano

Nacional de Educação Lei 13.005/2014, chama atenção para a importância do planejamento²⁵:

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, é um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor. Neste novo texto, fruto de amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis – infantil, básico e superior – a serem executados nos próximos dez anos. O PNE 2014-2024 traz dez diretrizes, entre elas a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação, um dos maiores desafios das políticas educacionais. De acordo com o art. 7º dessa nova lei, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no texto. (BRASIL, 2014, p. 08).

O documento deixa claro o esforço em marcar a colaboração e o envolvimento da sociedade. Nessa direção, ainda conta com a apresentação das diretrizes que orientavam o planejamento e se constituiriam como elementos de ampla aliança popular para o estabelecimento das políticas em torno do Plano. A lei sancionada em 25 de junho de 2014, assinada pela presidenta Dilma Rousseff, relacionou 20 metas que se desdobraram em estratégias delineadas em um panorama para as diferentes etapas da educação, reforçando a importância e acompanhamento da população tanto na aplicação de recursos quanto nas condições de aprendizado dos alunos.

Cumprindo o disposto no artigo 214 da Constituição Federal, a aprovação do PNE com alcance para dez anos estabelece importantes diretrizes para elaboração de políticas públicas para a educação brasileira. Mesmo com fortes embates entre grupos com visões distintas, o resultado alcançado a partir das metas aprovadas sinaliza políticas educacionais com uma visão ampla para a articulação e universalização do atendimento escolar, a promoção da melhoria da qualidade e da formação para o trabalho bem como um entendimento mais aprofundando quanto à formação e valorização dos profissionais da educação.

As metas aprovadas²⁶ direcionam ações desde a universalização da Educação Infantil, gestão democrática, elevação de matrículas no ensino

25 Documento disponível em:
<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf> Acesso em:
04 abr. 2018.

fundamental, atendimento aos alunos com necessidades especiais, elevação na aplicação de recursos para 10% do PIB, além de outras metas significativas e necessárias à execução de políticas educativas. Assim, podemos dizer que todas as 20 metas se desdobram em estratégias que precisam ser encaminhadas a curto, médio e longo prazo, para efetivarem aquilo que a meta propõe. Em vários momentos, o projeto de lei apresenta metas ousadas (Metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12 e 14), com relevância para a ampliação das oportunidades educacionais aos educandos.

Torna-se imperioso discutir quais concepções garantirão as expansões previstas no plano (de creche, de ensino fundamental, entre outros), a aplicação dos recursos e sua adequada fiscalização, os mecanismos de acompanhamento e controle e a real participação da sociedade neste processo. Nesse sentido, é imprescindível a garantia de que os entes cumprirão suas responsabilidades para que as metas sejam efetivadas nos prazos e nas condições adequadas.

Como vemos, muitas são as arestas encontradas para a efetivação do PNE em âmbito nacional, dada a diversidade regional e as condições sociais e políticas que implicam muitas vezes em não estabelecimento de ações que garantam a concretização das metas. Nesta análise, Saviani (2014, p. 84) corrobora:

[...] a ausência do diagnóstico também torna o plano frágil. Isso porque o diagnóstico enquanto caracterização da situação com seus limites e carências, fornece a base da justificativa para o enunciado das metas que compõe o plano a ser executado. Sem ele, várias das metas resultam arbitrárias, não se entendendo, por exemplo, porque se pretende elevar taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 [...].

A análise do autor quanto à importância de um diagnóstico que apresente claramente as necessidades a se considerar durante o planejamento das ações é fundamental para a compreensão de como as mesmas serão desenvolvidas. Sem compreender de onde e para quem falamos, dificilmente as ações terão o alcance necessário. Assim, para que a materialização das políticas relacionadas ao PNE possa ocorrer é fundamental que o resgate de fóruns e conferências em âmbito nacional ocorra, garantindo que os diferentes segmentos apresentem suas percepções, sugestões e desejos. A garantia de realização de conferências em

âmbito estadual e municipal também se justifica, visto que a participação de todos contribui para a consolidação de um PNE forte e contínuo. Nessa direção, nos unimos às reflexões de Dourado (2016, p. 36), quando apresenta:

Numa perspectiva ampla, a análise do PNE implica apreender suas potencialidades e seus limites, as políticas de financiamento em vigor, as perspectivas de novos recursos e os embates sobre sua destinação, a atuação mais efetiva da União no financiamento da educação básica, como previsto no referido Plano, bem como a garantia de financiamento perene para toda a educação, além das condições efetivas para sua materialização, o que vai requerer mudanças estruturais nos atuais rumos políticos e econômicos em curso no País. Ressalto, por fim, que as lutas em prol do avanço das políticas públicas, incluindo a defesa do PNE como epicentro das políticas educacionais, envolvem a mobilização da sociedade civil organizada, visando tanto a propiciar elementos analíticos e propositivos quanto a superar a lógica histórico-política marcada por limites estruturais político-econômicos, culturais e pedagógicos à proposição e materialização dessas políticas, que contribuíram, historicamente, para a construção de uma realidade excludente e seletiva, a despeito dos esforços e avanços históricos alcançados na última década.

À luz dessas análises, compreendemos o Plano Nacional de Educação como política fundamental para o desenvolvimento de ações de planejamento relacionadas à educação brasileira. Horta (1982) corrobora com essas análises quando aponta que o planejamento educacional necessita de ações que considerem as ações individuais e coletivas, promovendo uma educação emancipadora. No contexto mais amplo relacionado ao planejamento educacional, passaremos, a seguir, a abordar os aspectos relativos aos Planos Municipais de Educação.

5 OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO À LUZ DA ATUAÇÃO DO COMITÊ TRIPARTITE E DOS AVALIADORES EDUCACIONAIS

Vimos até o momento que as ações desenvolvidas em âmbito governamental, visando garantir que o país realizasse um planejamento educacional em longo prazo foram longas e por vezes arrastadas. As confusões envolvendo planos de educação com planos de metas estruturais ou propostas de governo foram constantes e não garantiram um planejamento que conseguisse concretizar as metas, objetivos e ações continuadas com vistas a atender as necessidades das escolas brasileiras.

Compreendemos que planejar em âmbito nacional torna-se tarefa imprescindível ao Estado e aos entes da federação, isso se torna fundamental, dadas as peculiaridades e dificuldades pelas quais esses passam diariamente na concretização das atividades. Nesse sentido, as definições em torno de um Plano Nacional de Educação desembocam na necessidade de que nas mais diferentes esferas ocorram planejamento e diretividade que garantam articulação ao pensado para e necessário à educação.

Considerando tais apontamentos, pretendemos, neste capítulo, apresentar as ações desencadeadas pelo Ministério da Educação para que este objetivo fosse alcançado por estados e municípios. Ações essas que perpassam a criação da Secretaria de Assistência Técnica – SASE, as atribuições da Diretoria de Ensino da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação-DICOPE, o estabelecimento dos Comitês Tripartites que formaram a Rede de Assistência Técnica, os quais se estenderam pelos estados brasileiros, atuando na elaboração dos planos municipais de educação entre 2014 e 2015 junto aos municípios.

5.1 A Elaboração dos Planos Municipais de Educação – da aplicabilidade da lei

No Brasil, planos voltados à educação sempre estiveram atrelados a planos de governo. Vistos como parte de ações estruturais, os planos de educação vinham conectados aos interesses políticos de governo. Isso dava às políticas educacionais prazo de validade, visto que, ao encerrar os governos, as ações eram encerradas e não se observava continuidade.

Os discursos sempre enalteceram a necessidade de planejamento com vistas a atender as demandas locais articuladas às políticas macro. Na consumação dessas ações, vimos a falta de sequência no planejamento que permitisse estabelecer encaminhamentos respeitando as peculiaridades locais harmonizadas com as demandas modernas da educação. Assim, as definições previstas nas legislações, que apontaram o estabelecimento de uma década para planejamento e a execução de ações representaram um avanço na efetivação de políticas públicas para a educação.

A aprovação do PNE (2001-2014) e posteriormente (2014-2024) refletem uma tentativa em modificar este panorama, quanto ao planejamento dessas políticas: pensar planos decenais que garantam clareza nas metas e estratégias e que se distanciem de mandatos de governos. Esse conceito utilizado pelo Estado é reflexo de movimentos populares que, ao longo da história, buscaram sua efetivação ativamente, através de participação na definição de políticas voltadas à educação democrática e de qualidade.

Efetivamente, a aprovação do PNE em 2001, mesmo contando com participação popular, não garantiu a adesão de todos os municípios brasileiros para elaborar seus PME. Muitos não construíram um documento adequado, que pudesse servir de subsídio para planejamento de ações, e outros, mesmo tendo finalizado os mesmos, não o transformaram em política municipal. Em outras palavras, muitos municípios, ao elaborarem o documento, o fizeram por obrigação legal, mas não o utilizaram como subsídio para definição das políticas locais. Moreira e Grossi Júnior (2016) destacam:

Segundo o PAR 2011-2014, 12 Estados declararam possuir a Lei do Plano de Educação sancionada. Em relação aos Municípios, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) apresenta que no ano de 2011 – ano final da vigência do PNE 2001-2011, o Brasil possuía 5.565 municípios, e destes, 3.384 (60,8%) eram detentores de um PME. (p. 15).

A afirmação dos autores aponta dados importantes para compreendermos uma prática usual no país: para cumprir a lei, documentos são elaborados e posteriormente abandonados. Além disso, por não disporem de equipes-técnicas muitos municípios não consideram os documentos segundo suas reais

necessidades e, por isso, os documentos não refletem a realidade a ser considerada em seus planejamentos.

As práticas adotadas pelo Ministério da Educação também não corroboraram para a continuidade das políticas, pois ao elaborar um planejamento com tantas complexas realidades, é fundamental que as ações de acompanhamento e orientação aos entes ocorra de forma articulada e sem interrupções. Assim, mesmo que mais de metade dos municípios brasileiros detivessem um PME, a meta do MEC naquele período era que todos o fizessem e que os Planos de Educação não se constituíssem apenas como um documento de gaveta, mas que se tornassem a diretriz do planejamento municipal e da necessidade de que os municípios definissem e cumprissem suas obrigações previstas na Lei de Diretrizes e Bases aprovada ainda em 1996. Esse entendimento legal construía-se também considerando que havia falhas nos investimentos e em muitas situações, além da falta de compreensão por parte dos gestores sobre suas reais responsabilidades quanto a aplicação e estabelecimento de políticas de educação em seus municípios.

Neste processo, vemos crescer a participação popular nas discussões em torno das políticas educacionais, considerando que a falta de continuidade das ações, o sucateamento da escola pública e a necessidade de gestão democrática nestes espaços fortaleceram o envolvimento social e a busca por instrumentos de acompanhamento e gestão que ampliassem a participação popular. Assim, essa efervescência contribuiu para que a adesão dos movimentos sociais em conferências e seminários ampliassem as discussões sobre o direito das minorias até então não representadas. Essas instâncias se constituíram em assento em conselhos, colegiados, comitês, eleição de delegados para representarem seus pares com direito a voto, demonstraram haver interesse por parte da sociedade em participar de discussões acerca da educação brasileira.

Vimos na Conferência Nacional de Educação – CONAE, em 2010, um amplo espaço de debates que culminou com proposições voltadas às questões sociais e educacionais de interesse dos mais variados grupos. Esse cenário de embates e busca por espaço dos diferentes grupos sociais demonstra o quanto o campo educativo é composto por luta de direitos e busca de garantias e decisões que atendam à população com qualidade e igualdade de direitos.

A aprovação da lei 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação, reveste-se de grande importância, pois atuou como indutora das políticas

educacionais por parte do Ministério de Educação. Mesmo que tais definições tenham ocorrido equiparadas às orientações dos Organismos Internacionais e à redefinição da atuação do papel do Estado, a estratégia de aprovação de um Plano Nacional se desdobrou na necessidade de que todos os estados e municípios elaborassem seus planos de educação no prazo máximo de dois anos, tendo eles aprovados e transformados em lei neste período.

Tal objetivo derivou do entendimento por parte do MEC de que ao definir metas e estratégias para os próximos dez anos, cada ente tivesse clareza de suas atribuições e conseguisse desenvolver ações para alcançá-las sem depender do desencadeamento de ações por parte do Estado. Além disso, há um discurso disseminado pelo órgão para que a comunidade se envolva na elaboração e fiscalização dos planos em seus municípios, numa tentativa de exigir que os entes mantenham metas, recursos financeiros e estratégias para a educação sendo executadas cotidianamente em âmbito local.

Assim, constitui-se o discurso da importância de estabelecimento de Plano de Educação em todas as esferas, de objetivos coletivos e da necessidade de ações contínuas para o sucesso da educação pública. Nessa direção, Valente (2000, p. 42), destaca:

[...] um Plano Municipal, por exemplo, não é o planejamento para a rede de ensino municipal, mas um plano para toda a cidade, envolvendo órgãos federais, estaduais, particulares e municipais para a atuação articulada na persecução dos objetivos comuns.

A legislação e os discursos políticos e de profissionais ligados à educação fortalecem o entendimento de que o PME não deve se restringir somente às redes públicas, mas, sim, à educação do município como um todo. Por isso, a lei trazia consigo a necessidade de criação de fóruns, comitês e grupos de trabalho, com o objetivo de envolver diferentes segmentos sociais dos municípios no acompanhamento sistemático das ações.

Para garantir que todos os municípios brasileiros elaborassem seus Planos de Educação, o MEC articulou, muito antes da aprovação da lei relativa ao PNE, no ano de 2014, várias ações de planejamento interno que possibilitassem ao Ministério além do encaminhamento relativos às orientações, acompanhar a execução dos planos em cada município. Na elaboração desse processo havia o reconhecimento

por parte do Ministério da estrutura que muitos municípios brasileiros possuem: estrutura técnico-pedagógica deficitária, sem equipe capacitada tecnicamente para elaborar documentos adequados seguindo um modelo nacional, que atendesse as especificidades locais ajustado às políticas macro estabelecidas pelo Ministério.

Para alcançar o que posteriormente se transformaria na Lei 13.005, o MEC iniciou um processo de planejamento e organização em sua estrutura, culminando com uma reorganização na estrutura administrativa do Ministério. A criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE e a criação da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação foram fundamentais para a efetivação das ações que se desencadearam posteriormente.

No Decreto 7.480, de 16 de maio de 2011, que já se movimentava nessa direção, vemos as atribuições da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - SASE (BRASIL, 2011), que tem as seguintes atribuições:

Art. 31. À Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino compete:

I - estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação;

II - assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração ou adequação de seus Planos de Educação, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional;

III - estabelecer, em conjunto com os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE - 2011/2020, bem como de seus Planos de Educação;

IV - acompanhar a execução das diretrizes para a elaboração dos Planos de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de acordo com o estabelecido no PNE;

V - estimular e apoiar os sistemas de ensino na formulação, no acompanhamento e na avaliação democrática de planos nacionais, estaduais e municipais de educação; e

VI - promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração, e as relações democráticas de trabalho.

Art. 32. À Diretoria de Cooperação e Planos de Educação compete:

I - assistir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração dos seus respectivos Planos de Educação;

II - desenvolver, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, indicadores de resultados e padrões de avaliação da implementação dos Planos de Educação;

III - acompanhar a implementação dos Planos de Educação nos Estados e Municípios, orientando quanto à necessidade de ajustes e correções; e

IV - propor o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos de cooperação federativa. (Grifos nossos).

Ao definir esse modelo de estrutura administrativa, apontando e esclarecendo responsabilidades, o MEC deixou clara a articulação e planejamento para que as ações fossem desenvolvidas. A partir da publicação do decreto, houve definição de equipe responsável em elaborar a estrutura dos documentos, produção de material orientativo a ser disponibilizado aos municípios e preparação para o movimento que seria desenvolvido no país quando da aprovação da Lei do PME.

Havia um movimento interno de planejamento para garantir que os municípios tivessem seus planos de educação, havia também a necessidade de aprovação do Plano Nacional de Educação. Então, em outra direção, articulações políticas atuando fortemente para que o documento fosse aprovado.

Com a atuação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino-SASE e da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação-DICOPE, a partir das orientações do MEC, há um movimento em torno da adoção de uma agenda de atuação, buscando estabelecer parcerias com várias instituições para dividir atribuições e responsabilidades na execução. Assim, o MEC manteve-se no planejamento, condução e controle das ações relativas a essa política educacional.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Educação Básica – SASE²⁷ trouxe para si a responsabilidade em planejar e organizar as ações relativas aos planos ao definir:

Também compete à SASE estimular a colaboração entre os sistemas para que as metas de seus respectivos planos de educação sejam consonantes ao PNE, pela via da constituição de uma Rede de Apoio Técnico Nacional para elaboração ou adequação dos planos de educação (cujo prazo determinado pela lei é de um ano). Trata-se de um passo importante para a construção do Sistema Nacional de Educação, pois ajuda a construir acordos que podem diminuir as lacunas de articulação federativa no campo da política pública.

Como metodologia de atuação, o MEC buscou o envolvimento de parceiros na concretização das ações de elaboração dos planos. Foram convidados a participar desse processo, representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED, dos governos estaduais e também da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, para que juntos formassem os Comitês

²⁷ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase/apresentacao> Acesso em: 06 mai. 2018.

Tripartites Estaduais, parte integrante da Rede de Assistência Técnica criada pelo MEC em todo o Brasil, para a efetivação dos Planos Municipais de Educação.

Os Comitês Tripartites criados permitiram que articulações fossem realizadas nos municípios. Assim, a parceria MEC - UNDIME – CONSED assentiu que profissionais escolhidos por essas instituições fossem designados a se aproximar dos municípios, articulando a participação desses na elaboração dos planos. Tal aproximação era considerada bem-sucedida quando os municípios assinavam o Termo de Cooperação Técnica para elaboração/revisão dos Planos de Educação emitido pelo MEC. Desse modo, eles comprometiam-se a organizar seus planos à luz das orientações expressas nos cadernos que seriam disponibilizados pela SASE/DICOPE.

Ao constituir um Comitê em cada estado, a intenção do MEC assentava-se na ideia de que as equipes de trabalho assumissem a responsabilidade de invitar ações no sentido de que os municípios elaborassem, aprovassem e posteriormente procedessem a avaliação dos planos nos prazos planejados pelo Ministério. Em todas as situações, o MEC sempre marcou as etapas do PME como momentos distintos relacionados ao plano.

Considerando tais apontamentos e através da atuação da SASE/DICOPE, o MEC produziu cadernos que pudessem orientar a atuação dos Avaliadores Educacionais e das equipes técnicas dos municípios, valendo-se de uma sistemática já empregada em 2005. Esta sistemática de elaboração didática de documentos era vista de forma positiva, considerando que os municípios recebiam o modelo e as orientações para elaborar o documento.

Buscando compreender como se estabeleceu a Rede de Assistência Técnica²⁸, vemos registrado neste caderno (2016, p. 05):

A partir da aprovação e da sanção dos planos de educação, o Ministério da Educação (MEC), no cumprimento da sua função supletiva, instituiu a *Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação* sob a responsabilidade da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime). As bases do trabalho contaram com apoio do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Fórum Nacional dos

²⁸ Caderno “PNE em Movimento Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação em 4 Etapas Orientações para a Rede de Assistência Técnica” disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF

Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), da União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e de entidades de pesquisa da área educacional.

O estabelecimento de uma Rede de Assistência Técnica proporcionou um amplo movimento de elaboração dos Planos Municipais de Educação no país, garantindo que o Ministério da Educação se aproximasse dos municípios de forma simultânea, dando assistência às ações da Rede, convergindo para a construção dos planos municipais. Nesta direção, Dourado, Grossi Júnior e Furtado (2016, p. 453) descrevem:

Como parte da proposta de atuação da rede de assistência técnica, todos os entes federativos deveriam ser contatados pelos avaliadores educacionais e convidados a aderir ao assessoramento oferecido pelo MEC. Seguindo a autonomia que lhes é outorgada constitucionalmente, estados, Distrito Federal e municípios poderiam seguir a metodologia que melhor lhes conviesse para atendimento ao que preconiza o texto da Lei. É importante destacar que o apoio técnico da União, por meio da SASE/MEC, foi de grande valia para o processo de formulação ou adequação dos planos estaduais, Distrital e municipais, sobretudo se considerarmos as assimetrias entre os entes federados.

Como vemos, o MEC não formalizou obrigatoriedade aos municípios para a assinatura do Termo de Cooperação Técnica e a participação na elaboração dos documentos à luz das orientações prestadas. Os entes tinham autonomia para decidir se queriam ou não fazer parte da Rede de Assistência Técnica. Porém, com prazos exíguos e recursos financeiros cada vez mais minguados, a adesão pela participação dava-se quase que automaticamente.

Outro fator importante é que em todas as orientações advindas do Comitê Tripartite havia a orientação clara de que os entes não deveriam contratar assessoria externa e sim capacitar suas equipes. Dessa forma, a articulação exercida pressionou para que, ao construírem seus documentos, os municípios aprendessem a buscar indicadores, alimentar sistemas de dados e avaliar processos.

Essa metodologia de formação se desenhava de certa forma positiva, pois demonstrava às equipes municipais o quão importante é ter um sistema de dados atualizado, fundamental para o estabelecimento e avaliação das políticas educacionais locais.

5.2 A Escolha dos Avaliadores Educacionais, Componentes dos Comitês Tripartites

A consolidação das ações, que ficou na responsabilidade dos Comitês Tripartites nos estados, foi precedida pela indicação ou seleção, em alguns casos, daqueles profissionais que atuavam diretamente com as ações nos municípios. Assim, as instituições convidadas a fazer parte dos Comitês – Secretaria de Estado da Educação, CONSED e UNDIME, tinham a opção de indicar ou selecionar todos os profissionais e designá-los para as funções dentro do Comitê. Os Avaliadores Educacionais (AEs) eram os profissionais que atenderiam aos municípios de forma direta em cada estado. Seriam eles os responsáveis pelos municípios assinarem o Termo de Cooperação Técnica e participarem do processo como um todo.

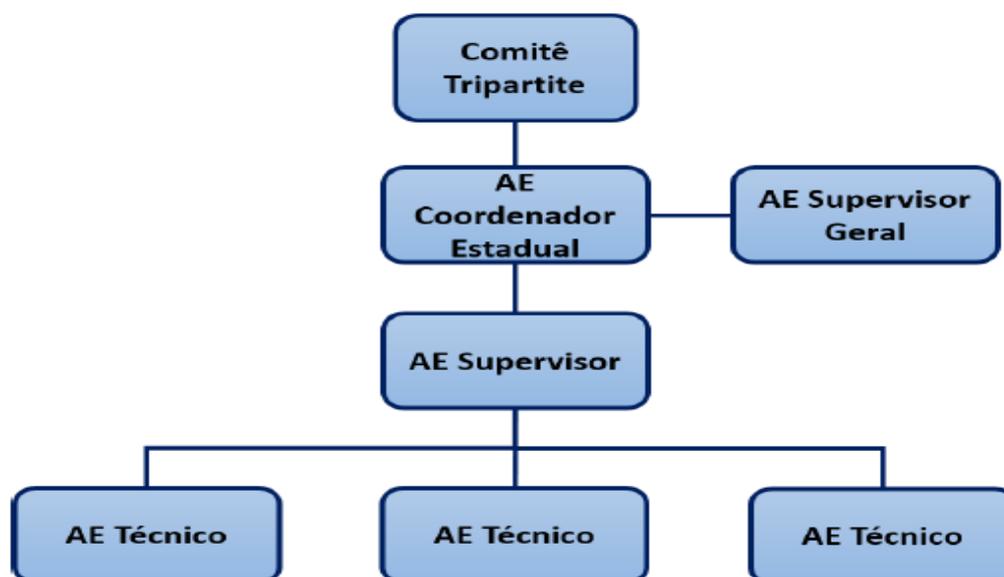
Jhonata Moreira, assistente na Diretoria de Cooperação com os Planos de Ensino da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação – DICOPE/SASE/MEC²⁹, ressalta que “a organização para a indicação fica a critério dos acordos definidos pelo próprio estado, podendo ser direta ou por meio de seleção. O único estado que realizou seleção a partir de edital foi Minas Gerais”.

Para o desenvolvimento das ações, havia um organograma de atuação para cada comitê. Desse modo, para as funções, cada estado deveria garantir: um Coordenador Estadual; um Avaliador Educacional Coordenador Estadual; um Avaliador Educacional Supervisor Geral; um Avaliador Educacional Supervisor; e os Avaliadores Educacionais Técnicos. A cada 25 (vinte e cinco) municípios que assinavam o Termo de Cooperação Técnica, um novo Avaliador Educacional Técnico era chamado.

O organograma com as funções dentro do Comitê Tripartite, com vistas a desenvolver as ações quanto aos Planos Municipais de Educação, ficou assim definido nos Estados:

²⁹ Resposta de e-mail apresentando as primeiras aproximações, concedida à pesquisadora em 03/05/2018.

Figura 3 - Organograma do Comitê Tripartite em cada Estado



Fonte: Moreira e Grossi Júnior (2016, p.09).

Ao apresentar um organograma de atuação, o Ministério da Educação também apresentava pré-requisitos que esses profissionais deveriam seguir no desenvolvimento de suas funções. Encontramos descrição das mesmas em Moreira e Grossi Júnior (2016, p. 09):

Ser, preferencialmente, servidor público efetivo e na ativa da rede federal, estadual e/ou municipal; Possuir formação em nível superior na área de Educação ou Ciências Humanas; Possuir, preferencialmente: título de mestre; experiência mínima de 02 (dois) anos em educação; conhecimento da legislação brasileira, especialmente a relativa à educação, prioritariamente a Constituição Federal (CF), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei do PNE – Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e demais políticas educacionais; experiência ou participação em projetos de monitoramento e/ou avaliação de políticas públicas e na utilização de bases de dados; Possuir conhecimento sobre instrumentos de gestão (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA, Plano de Trabalho Anual – PTA, entre outros); Ter disponibilidade para eventuais viagens; Possuir conhecimento em informática (Pacote Office: Word, Excel, Power Point; Mozilla, Skype, entre outros); Ter habilidade para coordenar e realizar trabalho em equipe; Apresentar facilidade de comunicação e expressão oral e escrita; e Ter iniciativa para resoluções e mediação de possíveis problemas no processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação e junto aos agentes envolvidos.

As atribuições previstas pela SASE/MEC apontavam a necessidade de que os profissionais que atuassem no Comitê Tripartite possuíssem relação com a área educacional, conhecimento de legislação e programas dos quais o município participava: merenda e transporte escolar, informática, livro didático, PAR, PDE, PDDE, dentre outros, para que pudessem ter informações mínimas para questionamentos realizados pelos municípios. Além do perfil inicial, as funções desenvolvidas dentro do Comitê também se diferenciavam segundo a hierarquia da função, Moreira e Grossi Júnior (2016, p. 10 e 11) esclarecem:

Coordenador Estadual: coordenar todo o trabalho de assistência técnica no Estado; prestar informações à SASE sobre o PEE e realizar articulações políticas; Supervisor Geral: prestar assistência administrativa à rede, como manutenção dos arquivos e sistemas e comunicação da rede; Supervisor: coordenar no mínimo 04 (quatro) avaliadores educacionais, subsidiando o trabalho dos mesmos; realizar a articulação política com os dirigentes municipais; reportar ao coordenador todas as informações dos Municípios sob sua responsabilidade; e Técnico: prestar assistência a no máximo 25 municípios; realizar formação das comissões municipais responsáveis por adequar ou elaborar os planos.

A análise das atribuições denota que a atuação dos Avaliadores Educacionais era aquela que, de fato, era distinguida nos municípios. Em muitos casos, os demais componentes dos Comitês nem eram conhecidos. No que se refere à atuação dos Avaliadores Educacionais, há que se dizer que esses tinham um número elevado de municípios para acompanhar. Então, a sistemática adotada para dar conta do processo era de realização de encontros em polos, nas Associações de Municípios, com reuniões mensais e gerais.

Esse formato de atuação foi proposto pela SASE/MEC aos Avaliadores Educacionais. Segundo Moreira e Grossi (2016, p. 14):

O MEC disponibilizou recursos financeiros para custear as despesas com diárias e passagens aos AE para a realização do trabalho de assistência técnica aos Municípios. Basicamente, o trabalho constituía na formação em polos dos representantes das comissões coordenadoras municipais de elaboração ou adequação dos planos e, em alguns casos, de reuniões in loco realizadas pelos AE com as comissões.

A opção por centralizar os encontros certamente diminuía o número de deslocamentos e reuniões. Por conta disso, as reuniões eram generalizadas e

muitos avaliadores não conheceram a realidade dos municípios pelos quais eram responsáveis, centrando seu trabalho nas orientações das atribuições quanto aos planos, durante os encontros mensais.

É notório que vivemos em um mundo onde as relações profissionais são envoltas na relação entre trabalho e renda. Mesmo não havendo uma contratação efetiva como funcionário do Ministério da Educação, os profissionais que desenvolviam suas funções no Comitê recebiam pagamento referente a suas atribuições, que não se denominava salário e sim auxílio de Avaliação Educacional (AAE).

O pagamento não era mensal, mas condicionado a cada produto definido pela SASE/MEC e postado pelos municípios no Sistema SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle³⁰, dentro do prazo estipulado, sob acompanhamento dos Avaliadores Educacionais. Quando isso ocorria de forma adequada, era liberado o referido valor.

O termo produto é encontrado em Moreira e Grossi Júnior (2016, p.11) para designar responsabilidades a serem cumpridas dentro de prazo definido pela SASE/MEC, que também definia o formato do produto a ser entregue. Esse produto poderia ser: relatórios, planilhas ou tabelas referentes a etapas do plano municipal. A cada produto entregue, o auxílio de Avaliação Educacional (AAE) devido ao AE era liberado para pagamento. Segundo os mesmos autores, a SASE/MEC definiu que para a Rede de Assistência Técnica, cada demanda teria o valor máximo de R\$1500,00 (Um mil e quinhentos reais). Com recursos do FNDE³¹ e lançados em diferentes rubricas financeiras do governo, esses valores eram pagos para todos os componentes do Comitê quando as metas eram atingidas.

Torna-se importante apontar que a relação trabalhista entre MEC e participantes do Comitê Tripartite se dava através da assinatura por parte dos membros do Comitê, de um Termo de Assistência Técnica nos moldes dos termos

³⁰ O SIMEC é um portal operacional e de gestão do MEC, trata do orçamento e monitoramento das propostas do governo federal na área da educação. Nesse portal, pode-se verificar o andamento dos Planos de Ações Articuladas - PAR no município sob responsabilidade do gestor ou profissional por ele designado. O portal trata do orçamento, de propostas on-line, preparação para convênios, solicitações para recebimento de assistência técnica e financeira do Governo Federal na área da educação.

³¹ Segundo Jhonata Moreira (áudio, 2018): "Os valores são difíceis de levantar de forma isolada, pois se uniram a inúmeros valores para alcançar estas ações. De certa forma estes valores estão lançados em rubricas diferentes para que a execução fosse garantida, tudo dentro do planejamento da SASE".

assinados pelos municípios. Tal relação não gerava vínculo empregatício e era regulamentada pela Medida Provisória 361, de 28 de março de 2007:

Art. 1º O Auxílio de Avaliação Educacional -AAE é devido ao servidor ou colaborador eventual que, em decorrência do exercício da docência ou pesquisa no ensino básico ou superior, público ou privado, participe, em caráter eventual, de processo de avaliação educacional de instituições, cursos, projetos ou desempenho de estudantes a ser executado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP, pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. (Redação dada pelo Decreto nº 7.114, de 2010).

Essa regulamentação garantia à SASE/MEC um acompanhamento muito próximo quanto à atuação dos AE nos municípios e o cumprimento dos prazos. Somente com a conclusão da etapa, havia liberação de pagamento. Esse acompanhamento era efetuado através do SIMEC e também do Sistema de Avaliações Educacionais – SAE³², que apontam como função, BRASIL (2019, s.p.):

O SAE é o sistema que controla o teto de pagamento do Auxílio Educacional estabelecido anualmente por meio de Decreto e Resolução para todas as unidades envolvidas, a saber: Secretarias de Educação do MEC, INEP e CAPES. Para controlar as autorizações de pagamentos realizados pelas Secretarias de Educação do MEC. O Sistema será utilizado por todas as Secretarias de Educação do MEC, pela CAPES, pelo INEP e pelos favorecidos do AAE, pelos indicados para execução de Avaliações Educacionais, indicações essas, que serão feitas pelos Secretários de Educação, os Diretores e Coordenadores-Gerais de cada Secretaria de Educação. A Secretaria Executiva do MEC centraliza as ações para elaborar a resolução que sustentará legalmente as características do uso do AAE.

Nesse sentido, podemos apontar que os Avaliadores Educacionais tiveram uma grande demanda de trabalho, seguindo as diretrizes SASE/MEC, assessorando os municípios em suas necessidades e recebendo conforme as etapas foram sendo concluídas. Por outro lado, a atuação do Comitê Tripartite, através dos Avaliadores Educacionais, garantiu que grandes partes dos municípios brasileiros alcançasse a meta de construir e aprovar um Plano Municipal de Educação.

³² Disponível em: <http://sae.mec.gov.br/> Acesso em: 22 jun. 2019.

5.3 A Atuação dos Comitês Tripartites nos Estados no Monitoramento dos Planos Municipais de Educação

A sistemática de organização através de Comitês Tripartites Estaduais, a partir de 2014, demonstrou o interesse do MEC em garantir que todos os municípios ou a maior parte deles cumprisse a lei, elaborando seu Plano de Educação. Considerando tais aspectos, ficou claro que a Rede de Assistência Técnica se constituiu em uma importante força de articulação e efetivação das ações dentro dos municípios brasileiros. Assim, esse modelo se consolidou numa experiência exitosa para dar conta das demandas nacionais. Segundo Moreira e Grossi (2016, p. 19):

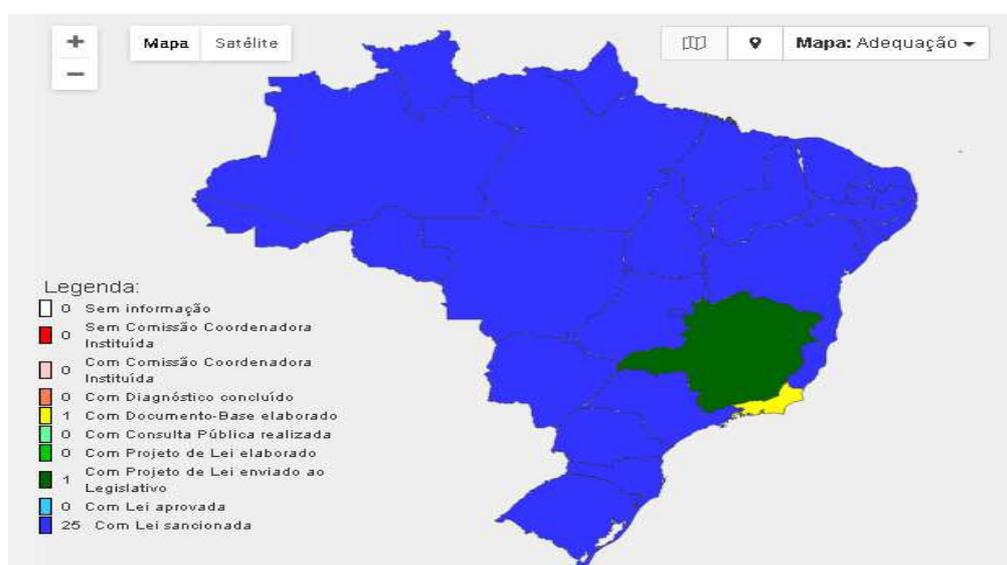
[...] a Rede de Assistência Técnica para a Elaboração ou Adequação dos Planos de Educação teve o importante trabalho de mobilização e, essencialmente, de orientação aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, fomentando a participação popular na construção coletiva, participativa e democrática para a elaboração dos planos de educação.

Os Avaliadores Educacionais subordinados à SASE/MEC tomaram para si a responsabilidade na indução das ações nos municípios, garantindo que todos se envolvessem na execução dos planos. Tais ações mantiveram o Estado no papel de controle e verificação do cumprimento das metas e estratégias por parte dos municípios. Assim, as ações desenvolvidas localmente pelos Avaliadores se basearam na lógica sistemática apresentada nos documentos divulgados: controle de prazos e ações; preenchimento de fichas de monitoramento; indução e acompanhamento de audiências públicas de avaliação do plano; e revisão e adequação dos documentos municipais ao PNE, bem como encontros sistemáticos com secretários municipais de educação no intuito de registrar o andamento das ações do PME.

É na composição dessas ações, sejam elas desenvolvidas pela atuação da Rede de Assistência Técnica ou pelo planejamento ampliado da SASE/MEC, que observamos um conjunto articulado de ações na direção de fortalecer a figura do Estado que regula e centraliza as ações desenvolvidas por seus entes. Constitui-se, assim, em Estado que avalia os resultados obtidos na execução das políticas, acompanha e corrige o processo de gestão, estabelece e determina as ações macro e micro que devem ser executadas em cada estado e município.

Essas articulações estão presentes também nas relações entre o Estado e as políticas desencadeadas por ele no sentido de imprimir inúmeras responsabilidades aos municípios. As funções de controle estão imbricadas no PAR, PPA e no PNE, refletindo as intensas forças econômicas que permeiam as relações entre escola e sociedade, relações essas de poder e controle. Nessa direção, vemos que a atuação SASE/MEC combinada com a atuação dos Comitês Tripartites, garante que o mapa de dados quanto aos Planos Municipais apresente números positivos.

Quadro 3 - Situação dos Planos Municipais de Educação no Brasil



Fonte: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao> Acesso em: 08 fev. 2018

No ano de 2018, apenas dois estados brasileiros (Rio de Janeiro e Minas Gerais) ainda não havia finalizando o processo de aprovação de seus planos. A eficiência da Rede de Assistência e a estratégia de encaminhar Avaliadores Educacionais para acompanhar a elaboração dos Planos de Educação garantiu a explosão nos números observados. Nesse contexto, findado o prazo de elaboração, revisão e aprovação dos Planos pelas Câmaras Municipais, uma nova etapa se desdobrou com relação aos planos municipais: a execução e o acompanhamento sistemático das metas e estratégias propostas.

Para que os planos fossem documentos alvo das políticas públicas locais, além da construção de responsabilidades, havia a necessidade de acompanhar a execução das metas e estratégias dentro do prazo fixado no plano. Tais ações

também foram alvo de planejamento do MEC e seriam desenvolvidas considerando a lógica de trabalho em rede, conforme Moreira e Grossi (2016, p. 16) apontam:

O Brasil, em uma ação histórica e inovadora, conseguiu, com o apoio de entidades governais e não governamentais, a sociedade civil e a Rede de Assistência Técnica para a Elaboração ou adequação dos Planos de Educação, mobilizar e conscientizar 100% dos Municípios e Estados brasileiros para a construção dos planos de educação. Dado o sucesso alcançado por esta Rede, o MEC, o CONSED e a UNDIME já deliberaram e colocaram em curso **a constituição de uma nova rede, desta vez com o objetivo de prestar assistência técnica aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal para o monitoramento e a avaliação dos planos de educação.** (Grifos nossos).

Nessa direção, fazia-se necessário intensificar o processo de monitoramento dos planos, acompanhando a execução das metas e estratégias. Assim, em 2016, inicia-se a etapa de monitoramento das ações, em que o “Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação³³” começa a ser divulgado. A divulgação desse material ocorre no site de acompanhamento e monitoramento do PME e também através da atuação dos AEs. A informação contida no site que monitora as ações dos municípios e estados quanto ao PME, elucida a função do documento:

A Lei do PNE ressalta a necessidade do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, com envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social para acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas. Para tanto, foi elaborado o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, para auxiliar os municípios neste processo.

Os documentos orientadores disponibilizados aos municípios demonstram que o MEC manteve total direcionamento, controle e definição da execução das ações relativas aos planos de educação, acompanhando em tempo real os avanços do PME em cada município, considerando as diferentes fases³⁴ desencadeadas pelos entes até a finalização do PME. Assim, no ano de 2017, a Rede de Assistência Técnica atendia 5.570 municípios brasileiros, sendo que 5.361

³³ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando/caderno-de-orientacoes-para-monitoramento> Pesquisado em 21/03/2018.

³⁴ Moreira e Grossi Júnior (2016, p.12) consideram as diferentes fases e a relação com a geração do Mapa no referido portal: 1) Sem informação; 2) Sem Comissão Coordenadora instituída; 3) Com Comissão Coordenadora instituída; 4) Com Diagnóstico concluído; 5) Com Documento-Base elaborado; 6) Com Consulta Pública realizada; 7) Com Projeto de Lei elaborado; 8) Com Projeto de Lei enviado ao Legislativo; 9) Com Lei aprovada; e, 10) Com Lei sancionada.

municípios elaboraram ou adequaram seus planos. Para essa ação, a SASE/MEC conta com a colaboração de cerca de 310 AEs, para efetivar o monitoramento das ações previstas nos referidos planos.

Em janeiro de 2019, como resultado do processo eleitoral, Jair Bolsonaro assumiu a presidência do Brasil, realizando uma reorganização ministerial que impacta o acompanhamento aos Planos Municipais de Educação. A SASE/DICOPE é extinta e suas funções absorvidas pelo MEC. A partir daí, os Avaliadores Educacionais não têm novos Termos de Cooperação Técnica assinados e, até o momento, não há conhecimento das atribuições de responsabilidade por parte do Ministério, para acompanhamento das ações relativas aos Planos. As reflexões até aqui levantadas subsidiam a efetivação da apreciação, interpretação e organização em categorias de análise das entrevistas realizadas, as quais passarão a ser realizadas no capítulo seguinte.

6 AS VOZES, OS CONTEXTOS E O ENTENDIMENTO DOS MUNICÍPIOS NA ELABORAÇÃO OU REVISÃO DO PME

É propósito deste capítulo apresentar as visões e percepções dos entrevistados quanto às ações relacionadas ao Plano Municipal de Educação, fato esse que se concretiza através das ações dos Avaliadores Educacionais e sua relação com a SASE/MEC, articuladas com o Plano Nacional de Educação dentro dos municípios brasileiros. Assim, compreender o processo de construção das políticas e a forma pela qual elas são gestadas e aplicadas no contexto dos pequenos municípios é imprescindível para o entendimento quanto à forma com que as políticas públicas educacionais são implantadas nesses espaços. Considerando tais aspectos, neste capítulo, buscamos apresentar as vozes dos municípios participantes do estudo, ponderando que há muito que se dizer sobre o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação e as relações e embates que ocorreram neste período.

Mesmo que o Ministério da Educação tenha organizado uma sistemática de aproximação com os municípios, articulando ações e materiais, há que se pensar como essa articulação garantiu a efetivação dos planos em âmbito local. Considerar o lugar em que estes entrevistados falam e a realidade em que estão inseridos torna esta pesquisa muito mais singular, avaliando que os municípios, enquanto responsáveis diretos pela concretização das ações relativas aos planos, têm muito a dizer sobre sua construção ou revisão. Que identidade esses entes construíram com o documento, ao final deste processo?

Neste sentido, para apresentar os dados obtidos nos estudos e nas entrevistas realizadas na Região da AMAUC, posicionamos as entrevistas e reflexões em três categorias de análise, partindo dos objetivos propostos desde o início do estudo. Essa sistemática visa organizar as falas de forma relacionada aos objetivos e que possa garantir ao leitor entendimento quanto às diversas visões dos entrevistados sobre um mesmo assunto.

Assim, a primeira categoria organizada, refere-se à ação do Comitê Tripartite no planejamento e na execução dos Planos, seguido de uma segunda categoria que vai se debruçar sobre a ação dos Avaliadores Educacionais. Por último, pretendemos analisar as contradições e embates contidos nas falas dos entrevistados durante este processo.

Dessa forma, as reflexões dos entrevistados utilizados neste estudo foram registradas identificando cada município pelas letras do alfabeto, conforme a sequência das entrevistas efetuadas pela pesquisadora. Essa organização permite discutir o conteúdo das reflexões apontadas pelos entrevistados garantindo confidencialidade e anonimato àqueles que participam do debate.

É notório durante todo o estudo, o entendimento coletivo quanto à importância do PNE e seu desdobramento em Planos Municipais de Educação, considerando que os mesmos se constituem em planejamento assertivo para o estabelecimento de políticas educacionais que deem conta de atender as necessidades da população brasileira. Assim, as reflexões dos entrevistados apontam fragilidades e anseios na efetivação do documento, preocupações essas que já rondavam as equipes que tinham a responsabilidade quanto à finalização dos documentos.

É nesse espaço que este capítulo se insere: na orientação e sistematização, na pressa e na urgência, no documento ideal e no real, na elaboração ou na cópia, considerando que os Planos Municipais de Educação na Região da AMAUC se constituíram em espaço de debate e dúvida, de construção e dificuldade de execução, de exigência e obrigatoriedade. Nessa complexidade de situações, veremos as contradições, as tensões e os desafios presentes em todo o processo de materialização deste documento.

6.1 Do Planejamento a Ação: o Comitê Tripartite e seu entorno

Ainda que este estudo se debruce a compreender as dificuldades pelas quais passaram os municípios quando da elaboração dos Planos de Educação, é preciso reconhecer que a atuação do Ministério da Educação, quando da articulação das ações de planejamento e desenvolvimento do processo de revisão e de elaboração dos planos, foi fundamental para garantir que apenas 209 municípios brasileiros não contassem com um documento aprovado e transformado em lei ao final de 2015. Essa organização interna desencadeada pelo Estado, planejando e modificando a estrutura do Ministério da Educação, criando uma diretoria responsável pelo controle e acompanhamento das ações relativas aos planos bem como a ação articulada com vistas à criação de Comitês Tripartites em cada estado brasileiro, levou um tempo considerável, mas deu corpo ao processo.

Além disso, o Ministério da Educação, por meio da atuação da SASE/DICOPE em desencadear as ações relativas aos Comitês, atuou utilizando-se de parcerias com instituições que historicamente se constituíram como responsáveis pelo desenvolvimento das políticas educacionais locais, e essas corroboraram para que os municípios buscassem efetivar seu Planos. Nessa direção, o registro efetuado pelo Coordenador Nacional dos Planos Municipais de Educação, ao se referir às parcerias e sua importância, é cercado de significados:

A ação de fazer com que todos os municípios praticamente conseguissem elaborar o Plano Municipal, ele veio já desta parceria do Comitê Tripartite entre MEC, UNDIME e CONSED então estas duas instituições deram um apoio muito grande, principalmente a UNDIME com a mobilização dos municípios, num contato mais direto as prefeituras municipais e com os secretários municipais de educação então conseguiu dar uma boa mobilização.

A parceria foi o meio adotado para efetivar os planos. Convidar agentes externos para responsabilizarem-se pelo processo foi o meio pelo qual o MEC potencializou as ações e tornou o processo eficiente e rápido. Esse arranjo organizado, aproximando parceiros para que as ações fossem colocadas em prática, desenvolveu-se em uma longa caminhada, considerando reorganização de funções, atribuições e parcerias que foram estruturadas pelo Ministério muito antes da aprovação da lei 13.005.

Localizamos a seguinte informação no site de monitoramento do Plano Nacional de Educação³⁵, que discorre sobre a atuação da SASE e o trabalho em rede:

A Sase tem como uma de suas funções auxiliar no aprimoramento da gestão dos recortes territoriais no campo educacional, com ênfase nas ações de planejamento cooperativo, assistência técnica e comunicação com os setores municipais e estaduais de educação. As ações de planejamento cooperativo podem ocorrer através dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)**, que se constituem em um instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um Sistema Nacional de Educação (SNE). O art. 2º, da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012 do Conselho Nacional de Educação (CNE), preceitua que “o ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal,

³⁵ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/17-cooperacao-federativa/30-cooperacao-federativa> Acesso em: 15 jun. 2019.

instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico”. Assim sendo o ADE é uma forma de **trabalho em rede**, no qual uma coligação de Municípios com proximidade geográfica e/ou características econômicas e sociais semelhantes, procura compartilhar experiências e conhecimentos para solucionar, conjuntamente, desafios no campo da Educação. Trabalhar em forma de arranjo implica em **estabelecer cooperação entre os entes envolvidos, gerando, assim, um importante vínculo com o regime de colaboração**. Portanto, a construção de ADEs requer a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras, visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concordar na atuação dos entes federados sem ferir a sua autonomia. (Grifos nossos).

O trabalho em rede apontado pelo Conselho Nacional de Educação e divulgado amplamente pela SASE, prevendo o modelo de colaboração e cooperação, assegura que o Ministério da Educação transfira as atribuições na execução das atividades relativas aos Planos, para essas instituições parceiras.

O documento do Conselho Nacional de Educação e o registro das funções da SASE, as quais foram amplamente publicizadas, legitimaram a organização do processo de descentralização das responsabilidades de execução das tarefas. No que tange à organização para o estabelecimento dessas parcerias e o desencadeamento do trabalho em rede, desde 2012, o MEC desenhou um trabalho articulado, atuando em várias direções, visando o sucesso de seus atos. De forma orquestrada, a nova disposição buscava o envolvimento de vários parceiros para que esses se aproximassem dos municípios e desenvolvessem o processo localmente. Essa organização do Ministério da Educação permitiu, no arranjo, que parceiros preparados por ele fossem responsáveis pelas ações nos municípios brasileiros. Pela voz e atuação desses sujeitos, o MEC se fez visto e sentido em âmbito nacional.

O planejamento articulado por parte do Ministério considerou inúmeras ações internas organizadas e sistematizadas antes do desenvolvimento do processo. Nessa direção, o planejamento considerou a legislação e necessidade de alterações e modificações pertinentes, previsão de dotação orçamentária e organização de materiais técnicos que, posteriormente, norteariam as ações bem como realização de investimentos em sistemas de informação eficientes, responsáveis por gerar mapas, dados, números e indicativo das ações desenvolvidas.

A atuação da SASE/DICOPE foi fundamental para que os números positivos fossem obtidos rapidamente. Ao criar uma Secretaria de Articulação, o MEC redesenhou um processo interno, que apontou Comitês Tripartites com organograma e atribuições bem como sistemática de atuação, prazos, responsáveis no planejamento e controle do fluxo de informações. Além disso, apontou ações e dados a serem registrados pelos municípios participantes.

Nesse sentido, é através da atuação da SASE que se configuram e legitimam as parcerias com instituições escolhidas, majoritariamente, por sua atuação histórica de controle e desencadeamento das políticas educacionais frente aos municípios. Quanto a essa atuação, o Coordenador Nacional dos Planos assim aponta:

*A SASE em si ela foi criada em 2012. A partir de 2012 já começou a discussão de construção deste Comitê Tripartite né? Porque **a Secretaria em si é uma secretaria de articulação**. Então não teria como articular o MEC direto com o município, o MEC direto Estado. Então seria muito mais interessante, mais fácil, mais democrático a instituição de um Comitê Tripartite onde o MEC articularia junto com CONSED e UNDIME. A UNDIME em relação aos municípios e o CONSED em relação aos Estados para a construção deste trabalho (...) a interpretação que eu faço é essa, o Comitê Tripartite principalmente pela atividade fim da Secretaria ele foi realmente importante porque ele sim que faz a articulação e contribui para que tudo isso possa ser desenvolvido nos entes federativos. (Grifos nossos).*

Considerar que a Secretaria tinha a função precípua de articulação não justifica que parceiros externos tomem para si a responsabilidade de ação em nome do MEC junto aos municípios. É notório que a atuação desses parceiros imprimiu ritmo de trabalho aos Comitês bem como a escolha de cada instituição participante da Rede não ocorreu por acaso. Sendo instituições ligadas ao gerenciamento das políticas, a ação do Comitê Tripartite encontrava respaldo entre dirigentes de educação. As orientações eram cumpridas pelos municípios sem questionamentos ou enfrentamentos.

Ao se referir à escolha dos representantes nos Comitês Tripartites e, posteriormente, dos Avaliadores Educacionais, o Coordenador Nacional dos Planos aponta que cada estado teve autonomia para definir aqueles que iriam compor o Comitê. Quanto a essa situação, o MEC nunca determinou que esta ou aquela pessoa deveria presidir as ações. Contudo, para fazer parte do Comitê, deveriam ser

respeitadas as “qualificações mínimas”, definição essa que descrevia a importância de o profissional ter relação com a área da educação.

Para o desenvolvimento das ações do Comitê Tripartite, o MEC elaborou critérios mínimos para seleção ou escolha dos profissionais que iriam desenvolver o trabalho junto aos municípios. Ao não se posicionar quanto à forma de escolha, fosse ela por meio de edital, prova ou indicação, o MEC abriu espaço para que pessoas já conhecidas no meio político ou relacionadas a cargos públicos na educação estivessem presentes nos municípios através da função de Avaliadores Educacionais.

Considerando as dúvidas que cercam a seleção dos profissionais que formaram o Comitê Tripartite em Santa Catarina e posteriormente questionado quanto à seleção dos Avaliadores Educacionais, o Avaliador responsável pela região da AMAUC esclarece os critérios de escolha de seu nome para atuar nesta função:

Eu acho que é por proximidade, por tempo de conhecimento, como eu tenho 18 anos de associação e eu sempre participei da UNDIME na época. Porque a UNDIME tem sempre um presidente e a cada ano muda. Então, quem trabalha lá hoje, a Secretária Executiva, [...] então ela articulou; ela deve ter pensado: - Quem que eu conheço que pode fazer um bom trabalho? Também acredito que foi articulado através dos próprios secretários. Então eles entravam em contato com os municípios maiores, [...]. Por que assim, dependia muito também de um suporte né?

Vemos esclarecido o motivo pelo qual a maioria dos estados indicou componentes para compor os Comitês: a escolha se dava entre aqueles profissionais que estavam alinhados às políticas das instituições parceiras e que, de certa forma, transitavam nesse meio. Assim, relações de amizade, de cumplicidade e de poder político auxiliaram a definir quem deveria participar do Comitê Tripartite, ao mesmo tempo em que o convite para atuar diretamente nos municípios imprimia identidade e legitimidade aos representantes do Comitê com a instituição que havia lhes indicado.

Essa relação imbricada de amizade e atuação poderia mudar a qualquer troca que ocorresse na instituição com a qual o Avaliador se identificava. A vaga de participação no Comitê permanecia atrelada à instituição, e se construiu o entendimento de que elas tinham o direito de realizar as devidas trocas sempre que julgassem necessário, segundo seus critérios. Em sua reflexão, o Avaliador Educacional da Região da AMAUC descreve:

*[...] na metade do processo, nós tínhamos AEs que eram secretários de Educação indicados pela UNDIME, teve a transição de governo. Então dois anos eles ficaram, eles estavam até continuando o trabalho, a **UNDIME fez uma reunião e os AEs que não tivessem mais vínculo tinham que sair**. Teve um secretário que voltou para sua escola, ele era professor de carreira no Estado; também teve que sair, era do Estado, mas não era mais do município, poderiam até ficar mas não mais nas vagas da UNDIME e sim do Estado. É porque ele é professor e não tem como sair da escola para capacitar município. (Grifos nossos).*

Vemos a situação que se apresenta, em especial, no caso do Avaliador Educacional que efetivava as ações nos municípios da AMAUC. Ao mudar a função que esse exercia no controle das políticas em seu município ou no cargo que tinha na Secretaria de Educação, também se definia pela instituição a qual esse representava a cessão na sua função de Avaliador Educacional.

Ao procedermos nossa pesquisa, observamos que nas ações relativas aos Planos Municipais ocorreram três trocas seguidas de Avaliadores Educacionais, sendo que dois deles mudaram ou perderam suas funções gratificadas. Assim, por orientação da UNDIME, o terceiro assumiu e concluiu as ações relativas ao Plano nos municípios da região da AMAUC. Quanto a possíveis trocas de Avaliadores, o Coordenador Nacional dos Planos reflete:

Não consigo te falar nem se de fato aconteceu alguma questão, algum caso em que o AE precisou ser substituído por conta de não efetivação. (...) eram profissionais selecionados para esta atividade, não era qualquer profissional. Era um profissional com perfil específico, que já atuava na área da educação. Que já estava envolvido com os programas, com a atuação do próprio município em nível educacional. Então mais do que só executar a atividade, eles queriam ter os seus municípios que eles coordenavam, com os planos de educação sancionados. (...) é de total responsabilidade e autonomia do CONSED e da UNDIME indicar os avaliadores, é responsabilidade deles fazer a troca, a substituição quando necessário. Seja na mudança de governo, presidência da UNDIME, até isso acontece, mudou a presidência da UNDIME muda as indicações, isso acontece com muita frequência.

Pode-se afirmar que houve trocas de avaliadores, sendo que nem todas as mudanças eram de conhecimento do MEC. Essas ações eram desenvolvidas dentro do Comitê, considerando que o MEC deu aos mesmos, autonomia para essas situações. Assim, ao legitimar a atuação das instituições parceiras como responsáveis pela indicação dos profissionais e trocas necessárias ou por decisões

internas das instituições, o MEC retirou de seus ombros qualquer responsabilidade quanto à indicação dos componentes do comitê. Ao mesmo tempo, mesmo sabendo que as trocas eram inevitáveis, havia o entendimento de que aqueles que por ventura viessem a assumir as funções no lugar dos substituídos iriam manter as ações iniciadas e cumprir os prazos e metas definidas.

Um ponto que demanda análise refere-se ao fato de que o MEC e a Coordenação dos Comitês Tripartites não discutiam a qualidade da atuação dos avaliadores. Não havia acompanhamento quanto às ações dos desses nem se procurava atestar se os profissionais tinham amplo conhecimento das ações e programas ou, então, se possuíam habilidade necessária para orientar os municípios. A preocupação essencial residia na sua identidade com as instituições e suas regras. Se por um lado, essa proximidade dos Avaliadores Educacionais com os municípios garantiu a execução dos planos dentro do prazo definido, por outro, pode ter prejudicado o entendimento e as discussões em torno de cada ação a ser desenvolvida e a importância que a meta possuía para o município.

A falta de acompanhamento da atuação dos Avaliadores permitiu que muitas ações fossem desenvolvidas de forma aligeirada pelos municípios, sem as devidas discussões e estudos com a comunidade envolvida. Em muitos casos, os encontros entre Avaliadores e municípios se configuravam em repasse de informações, como, por exemplo, a forma correta de preenchimento de determinada tabela, onde buscar dados para o diagnóstico e outras dúvidas que surgissem nesse processo.

Essa afirmação é corroborada pelo modelo de orientação que o MEC adotou para o desencadeamento das ações. As orientações eram dadas hierarquicamente, ou seja, havia o contínuo repasse de informações aos Coordenadores Gerais, apontando demandas a serem cumpridas dentro de determinados prazos. Esses Coordenadores, por sua vez, orientavam os Avaliadores a desenvolvê-las nos municípios sob sua responsabilidade.

A confirmação dessa declaração é encontrada na fala do Avaliador Educacional da região da AMAUC, que aponta a constante frequência com que a Coordenadora Estadual se deslocava a Brasília, onde todos que exerciam a mesma função se juntavam e discutiam estratégias e formas, juntamente com o MEC, para o desenvolvimento satisfatório das ações. Posteriormente, ao retornarem aos seus estados, repassavam aos Avaliadores as ações a serem desencadeadas. O Avaliador Educacional da região da AMAUC descreve:

[...] algumas vezes o MEC veio direto para os estados, mas a maioria das vezes eram os coordenadores que iam até o MEC, recebiam orientações, voltavam, repassavam as orientações para nós que fazíamos o trabalho na ponta, que sempre foi em conjunto com as Associações [de municípios].

Dessa forma, percebemos uma organização das ações por parte do MEC: planejamento interno das ações, parceria para a execução e orientações disponibilizadas aos poucos àqueles que de fato desenvolveriam as ações nos municípios. Nota-se que os Avaliadores Educacionais tinham conhecimento apenas das etapas a serem desenvolvidas naquele momento e não tinham conhecimento da totalidade do processo, o que poderia atrapalhar em muitas ocasiões o desenvolvimento das etapas a serem cumpridas pelos municípios.

Nessa atuação vemos fortalecida a questão da centralidade do MEC no estabelecimento e controle das políticas, observando de perto a execução das dessas sem de fato ser o responsável por realizá-las. Desse modo, encontramos aporte em Barroso (2005, p. 726):

É no contexto deste debate que, na educação, se promovem, se discutem e se aplicam medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um campo privilegiado da intervenção do Estado. Estas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (“new public management”), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas).

Essas medidas adotadas pelo Estado para gerenciar as ações deixaram os municípios com a impressão de que tinham total liberdade para participar ou não das ações a serem desenvolvidas quanto aos Planos Municipais de Educação. Vemos fortalecido o processo de regulação das políticas locais: mesmo não sendo obrigados, os entes se sentem pressionados em todas as direções até que se viam impelidos a aceitar fazer parte do processo, sem refletir sobre as reais necessidades de seu município. Nesse contexto, desenvolveu-se uma impressão falseada de

autonomia, de possibilidade de escolha ou de organização das políticas segundo seus critérios.

A organização em forma de Comitê Tripartite se constituiu em uma estratégia positiva, considerando que trazer os parceiros à frente das ações que deveriam ser de responsabilidade do Estado modificou a configuração no estabelecimento, controle e avaliação da política. Essa também é uma lógica do capital, que se utiliza de inúmeras estratégias para garantir que seu planejamento seja colocado em prática, visando administrar com menor custo e maior lucro, mesmo que na esfera educacional pública o lucro se restrinja a um investimento menor em educação para posterior aplicação em outras áreas.

Seguindo essa análise de novo arranjo e controle nas ações, de autonomia misturada com obrigação, para receber as orientações quanto ao processo de elaboração dos Planos, os municípios precisavam assinar um Termo de Cooperação Técnica. Esse era o documento escrito pelo MEC, no qual os municípios admitiam aceitar as orientações da SASE, seguindo prazos e obedecendo a metodologia por ela definida. Aliás, esta era a etapa inicial do processo: registrar o interesse em participar dele.

Contido no nome do documento, a palavra cooperação soa forte. Significando operar juntos, contribuir e trabalhar em grupo, a assinatura do documento creditava a possibilidade de coletividade e reflexão conjunta, um processo criativo e de mão dupla. Aos poucos, o entendimento da ação foi se esclarecendo como obrigatória e urgente, sem tempo para a análise coletiva. O Avaliador Educacional responsável pela Região da AMAUC esclarece:

*[...] a gente começou a chamar os municípios primeiro orientando que eles tinham um termo de adesão pra fazer. Mas era uma espécie assim de **adesão compulsória** porque o MEC dizia também que os municípios conforme a lei, são obrigados a fazer, não que eles dizem: - Ó vocês não vão mais receber FUNDEB, vocês não vão mais receber salário educação. Mas eles orientavam que a partir do momento em que tudo estivesse encaminhado, todos os municípios que não tivessem Plano Municipal de Educação poderiam sofrer algumas sanções. (Grifos nossos).*

A adesão compulsória à qual se refere o avaliador esclarece um dos motivos pelos quais o sucesso na ampliação de número de municípios com Plano Municipal de Educação se desvela: a possibilidade de perda de recursos. A situação financeira

nos pequenos municípios brasileiros sempre foi preocupante e a possibilidade de perda daquilo que é quase nada se configura em uma obrigação em cumpri-la. Não se pode perder aquilo que já se faz com tanta dificuldade.

Assim, preocupados com o fato de os prazos de execução serem curtos, chamados por instituições de peso como UNDIME e CONSED, vendo nas Associações de Municípios a articulação entre o MEC e este Comitê e sendo contatados pelos Avaliadores Educacionais, os municípios assinaram o Termo de Cooperação Técnica e se curvam à execução dos documentos.

Debruçamo-nos sobre a pesquisa das possíveis sanções previstas aos municípios que não elaborassem seus planos nos prazos definidos, onde estaria descrita tal orientação, qual legislação previa cortes ou reduções, sendo que nenhuma informação escrita foi localizada. Esse fato nos fez lançar pergunta a respeito do assunto, durante a realização da entrevista, na qual o Coordenador Nacional dos Planos detalha:

*[...] eu acho que o grande fator de fato [de elevação do número de municípios com planos] foi que junto ao FNDE nós estabelecemos que para iniciar o preenchimento do **Plano de Ações Articuladas** – o PAR que é onde você consegue cadastrar os programas e projetos de educação e **ter recursos alocados no município**, antes de preencher você **precisaria ter o plano de educação sancionado**. Então isso que foi o grande mobilizador, você só preenchia o Plano de Ações Articuladas, o PAR se você tivesse a lei do Plano de educação sancionada. (Grifos nossos).*

A resposta dada pelo Coordenador desvela o fator que, de certa forma, “*obrigou*” os municípios a elaborarem seus planos. Sem lançar dados no PAR, o município teria dificuldades em obter recursos, manter valores e garantir o atendimento de suas necessidades. Assim, a necessidade de financiamento para o estabelecimento das políticas aponta que qualquer recurso se torna imprescindível aos municípios para garantir que as ações planejadas sejam colocadas em prática. Uma vez que o planejamento foi realizado, os recursos precisam ser alocados, já que ninguém pode desperdiçar verbas. Assim, todos os municípios, mesmo sem ter certeza de qual recurso perderiam, sentiram-se obrigados a elaborar seus planos de educação. Considerando esses aspectos Dourado (2007, p. 938) corrobora:

Pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere no desafio de pensar a lógica centralizada e autoritária que tem permeado as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a educação básica. Esse nível de ensino, composto pela educação infantil, ensino fundamental e médio, possui estruturação complexa e heterogênea, fortemente balizada por múltiplas formas de regulação e controle, incluindo a ação do MEC, dos sistemas de ensino e das escolas (caracterizadas como espaço de regulação importante na materialização das políticas).

A reflexão trazida pelo autor desvela o processo de regulação planejado pelo Estado, objetivando o desencadeamento das ações, seguindo o planejamento do Ministério. O processo não ocorreu do dia para a noite, mas articulou-se em um amplo projeto que garantiu a implementação de ações e programas a serem desenvolvidos, obrigando os entes a registrarem sua atuação, dados e encaminhamentos, para que, assim, pudessem nos anos seguintes ser acompanhados, cobrados e fiscalizados em seu desempenho.

Indubitavelmente, percebemos o processo de regulação planejado dentro do Ministério de Educação, com vistas a garantir que todos os municípios tivessem Plano de Educação. Essa ação controlada pelo órgão não obteve sucesso somente a partir da ação do Comitê Tripartite, mas também através da obrigatoriedade imposta aos municípios para que, através do Plano de Educação aprovado, garantissem o recebimento de recursos para a continuidade de seus programas.

O controle efetivado pelo MEC era acompanhado através do registro de cada ação desenvolvida pelos Avaliadores Educacionais. Os municípios que aderiam ao acompanhamento das ações referentes ao Plano tinham obrigação de alimentar o sistema de informações que gerenciava os dados relativos aos Planos.

O Avaliador Educacional responsável pela região da AMAUC relembra que no início do trabalho havia um sistema em que as ações deveriam ser lançadas. Configurava-se em um mapa que estava em vermelho e, conforme as ações desenvolvidas nos municípios eram lançadas (atas, documentos, Termos de Adesão, tabelas), o mapa ia mudando de cor. O objetivo durante todas as ações desenvolvidas era que todo o mapa chegasse à cor verde, caracterizando que todas as atividades referentes ao Plano estavam sendo cumpridas dentro dos prazos adequados.

Outra reflexão rememorada pelo Avaliador Educacional era a rapidez com que o MEC era capaz de visualizar as informações lançadas na plataforma. Tudo ocorria em tempo real e, assim, sabia-se em que situação se encontrava cada estado ou município e qual Avaliador Educacional deveria ser cobrado para dar conta das ações.

A plataforma a qual o Avaliador se refere é a personificação do controle por parte do Estado: ver em tempo real, controlar execução e aplicação de dados e registros, ter a clareza de onde estavam as deficiências e em que lugar a ação do Comitê deveria ser fortalecida eram feitos através desse mapa. Esse controle e regulação nas políticas desencadeadas pelo MEC, através da atuação dos Avaliadores, concretizava-se também por outro viés, a bonificação de suas ações através do pagamento dos valores aos quais os Avaliadores faziam jus. Em outras palavras, essa foi uma estratégia utilizada para garantir que a ação dos avaliadores ocorresse dentro do prazo necessário. Assim, era definindo que os mesmos lançassem as ações no sistema para, posteriormente ao desenvolvimento das funções, terem os valores liberados. O Coordenador Nacional dos Planos define:

[...] eles são remunerados, eles não têm nenhum vínculo com o Ministério da Educação, eles não recebem nenhuma bolsa, eles recebem um auxílio Avaliação Educacional pelo trabalho que eles desempenham. [...] varia muito das atividades que foram feitas durante o ano. Então por exemplo em 2017 a gente fez sete ações, não é? Durante o ano que a nossa Rede atuou, a cada ação desta, cada avaliador técnico, ele recebeu R\$1500,00 reais por atividade que eles executam para o Ministério da Educação junto aos municípios.

A organização do MEC definia atribuições mínimas para o desenvolvimento das ações dos Avaliadores educacionais junto aos municípios, mas, para que o pagamento do Auxílio Avaliação Educacional fosse liberado, a burocracia era grande e muitas etapas precisavam ser cumpridas pelos profissionais. Assim, algumas demandas planejadas pelo MEC não garantiam o pagamento do valor integral e sim valores já definidos no lançamento das ações e de conhecimento dos Avaliadores que deveriam desenvolver tais ações. Em sua reflexão, o Avaliador Educacional da Região da AMAUC descreve:

Algumas eram R\$1500,00. O valor cheio, por exemplo, tinha que postar os relatórios de avaliação, você tem até dia tal para postar o relatório.

Mas assim era muito exigente, você tinha que primeiro ir à capacitação, daí você vinha e tinha que pegar foto da capacitação, lista de presença da capacitação em Florianópolis. Daí voltava, tinha que fazer contato com os municípios, você tinha que colocar lá os e-mails que você tinha mandado, fazer print das respostas que eles te deram, o contato que você fez com a associação, o convite que você fez da reunião, tudo isso fazia parte da demanda, da comprovação. Então, você recebia R\$50,00 por município que postasse o termo, mas você tinha que ir atrás do município, ligar. Ou seja, postava o termo ganhava, não postava não ganhava nada. Se cumpria a demanda você recebia, se não cumpria não recebia. Um dinheiro caro. Então, na realidade ninguém fazia pelo dinheiro né? Porque todos esses dias você dependia que teu órgão te liberasse pra você vir.

O planejamento efetivado pela SASE/MEC previu recursos para o desenvolvimento, garantindo que a remuneração pelas ações executadas fosse garantida. Mesmo se esforçando muito, os Avaliadores não trabalharam gratuitamente, considerando que ao mesmo tempo em que executavam as ações relativas ao Plano ainda continuavam desempenhando suas funções normais em seus cargos de origem, nas Secretarias de Educação.

Utilizar a estrutura das Secretarias de Educação, com condições de organizar e gerir suas agendas, permitia aos Avaliadores Educacionais desempenhar funções duplas, recebendo pelos dois postos. Há que se reforçar que nenhum direito trabalhista foi garantido aos Avaliadores na execução das tarefas. Aqui, cabe retomar que vimos que a organização em torno do Comitê Tripartite foi cercada de interesses das instituições que dele faziam parte, que a escolha dos integrantes do referido Comitê demonstrou proximidades e interesses pessoais. Em que pese a atuação dos Avaliadores ter garantido a totalidade dos municípios catarinenses recebendo orientação para a elaboração dos planos, há que se ponderar quanto aos interesses que moveram a atuação, indicação e acompanhamento desses profissionais.

Instituições como UNDIME, CONSED e Secretarias Municipais e Estaduais de Educação sempre estiveram encharcadas de ideologia política e, por isso, há que se questionar se em muitos momentos a continuidade das ações desenvolvidas pelos Avaliadores ficou precarizada ou não. Teria sido o desenvolvimento das ações dos Comitês Tripartites um bom momento para modificar esse panorama no contexto educacional, utilizando-se de políticas públicas que permitissem selecionar profissionais sem vínculos pessoais e que conseguissem auxiliar os municípios a construir entendimento e planejamento global do documento, para que o mesmo se

constituísse em desencadeador das políticas educacionais municipais em longo prazo.

A ação do Comitê Tripartite que se desdobrou na atuação dos Avaliadores Educacionais desenhou-se como um processo interessante para auxiliar os municípios na execução de um documento tão necessário ao planejamento e desenvolvimento das ações. Contudo, a atuação ainda merece mais atenção e cuidado às peculiaridades dos pequenos municípios.

6.2 Os Avaliadores Educacionais e sua Atuação nos Municípios da Região da AMAUC

No processo de revisão e elaboração dos Planos Municipais de Educação, vimos que houve por parte do MEC um planejamento articulado, visando garantir que os municípios concluíssem a aprovação de seus Planos de Educação pelas respectivas Câmaras de Vereadores. Esse planejamento foi desencadeado fortemente no país com a chegada aos municípios dos Avaliadores Educacionais e o aceno quanto à necessidade de assinatura dos Termos de Cooperação Técnica.

Na Região da AMAUC não foi diferente, considerando que nenhum dos municípios pesquisados citou, durante a entrevista realizada, que tiveram a necessidade de assinar um Termo de Cooperação com o MEC, apontando que foram convidados pelo Colegiado de Educação da Associação dos Municípios da AMAUC a desencadear a revisão/elaboração de seus Planos Municipais de Educação. A falta de informações e questionamentos gerou um entendimento equivocado por parte dos gestores, quanto aos responsáveis pela articulação das ações relativas ao Plano Municipal de Educação nos municípios. Tal afirmação pode ser analisada na fala da entrevistada do município G, quando descreve:

Na realidade nós tínhamos no nosso grupo de secretariado, alguns municípios tinham plano ou estava vencido, no nosso então estava defasado e conversamos sobre isso. E aí se juntou a AMAUC se não me engano na época como era uma necessidade da região, a AMAUC buscou um profissional e daí no meio disso tudo veio aprovação do plano né? E aí foi através da AMAUC mesmo que se contratou esse profissional, que veio dois profissionais na época que foi excelente para nós, né? Aí deu um norte para todos caminharem na mesma direção.

Como os Secretários Municipais de Educação da região da AMAUC tinham uma prática cotidiana de encontros mensais anteriores ao ano de 2014, tendo inclusive um órgão dentro da Associação denominado Colegiado de Educação, esse fator pode ter acarretado o entendimento de que foi a AMAUC que supriu a necessidade de revisar o documento. Na verdade, o processo não ocorreu dessa forma: a Associação foi a responsável pelo chamamento dos municípios, articulando os primeiros encaminhamentos quanto ao plano.

A gestora do município I também discorre sobre a situação, destacando que as reuniões desenvolvidas pela Associação dos Municípios foram fundamentais para desencadear o processo:

Nas reuniões da AMAUC, eles repassaram para nós, a gente fez estudos em cima do Plano Nacional que tinha e a gente utilizou então aquelas estratégias, metas e a gente começou a fazer estudos. Eu lembro que nas primeiras reuniões eles começaram a nos ensinar o be-a-bá mesmo de como fazer, como alinhar junto com o Plano Nacional. O bom para nós é que já tinha um modelo a ser seguido. E acho que é importante ter isso, porque um aluno que troca de escola, município ou de estado. Não que aqui no Sul ele estude um conteúdo e lá em cima estude outro. Então eles também ficam perdidos neste sentido. É muito importante ter este alinhamento. Eu lembro que eles foram de suma importância, a AMAUC neste trabalho.

Muitos gestores, mesmo tendo participado de toda a capacitação ofertada e conseguirem elaborar seus planos de educação, não compreenderam que a ação desenvolvida quanto à elaboração dos referidos documentos foi deflagrada após a aprovação da Lei Federal 13005/14, o que demonstra que há uma atuação desconectada destes gestores quanto ao estabelecimento das políticas nacionais que se desdobram em ações locais. No mesmo sentido, verifica-se que há pouca compreensão por parte destes sujeitos quanto ao entendimento do formato em que as políticas educacionais nacionais são gestadas até sua chegada aos municípios.

As falas reportadas demonstram algumas fragilidades pelas quais passam alguns Secretários de Educação da Região da AMAUC, muitos deles habilitados em cursos relacionados à área da Educação, com uma formação conquistada há mais de uma década e com forte identidade política. Dentre os entrevistados, onze deles afirmam que a gestão da Secretaria de Educação é a parte que mais dificulta o trabalho, pois demanda muito planejamento e recursos, visto que as ações nessa

secretaria são intensas e as equipes pedagógicas quase inexistentes dificultam fortemente o processo.

Consideramos ser condição fundamental para aqueles que assumem cargos de gestão na área da educação possuir identidade com o campo educacional, além de terem sua formação e prática cotidiana relacionadas a ela. Além disso, é imperioso que estes gestores sejam preparados para que além do olhar apurado sobre a escola e suas condições, sejam capazes de planejar políticas educacionais em longo prazo, garantindo a execução das mesmas em seus municípios, refletindo, assim, acerca da história, da realidade e das peculiaridades do local em que as ações devem ser desenvolvidas.

Muitos gestores entrevistados que estavam nos cargos durante o período desta pesquisa descreveram realmente necessitar das orientações prestadas pelos Avaliadores Educacionais, ponderando as dificuldades que tinham no estabelecimento das políticas, também se referindo à complexidade em entender o Plano Nacional de Educação que se configurava como documento base para a elaboração dos Planos Municipais. Assim, ponderando as dificuldades com que estes gestores se depararam ao assumirem seus cargos, com equipes pequenas, quase inexistentes ou despreparadas, além da dificuldade em estudar o Plano Nacional de Educação, organizando seus documentos considerando as peculiaridades de seus municípios, definindo metas e estratégias a partir de suas realidades, pode-se afirmar que esses gestores tiveram um período árduo em sua atuação. Em muitas situações, o despreparo levou a ações descontinuadas, ao não entendimento ou cumprimento de metas e ruptura de programas e ações.

A gestão na Educação precisa ser vista de forma global e realista, considerando o aluno, a escola, o professor e suas reais necessidades. Portanto, é fundamental que a gestão em pequenos municípios considere a necessidade de preparar equipes, capacitando profissionais, buscando alcançar um planejamento assertivo e eficaz. Nesse sentido, Paro (1998, p. 305) defende:

[...] é preciso refutar, de modo veemente, a tendência atualmente presente no âmbito do estado e de setores do ensino que consiste em reduzir a gestão escolar a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista. Segundo essa concepção, basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas para se resolverem todos os problemas da educação escolar.

A discussão levantada pelo autor nos remete à reflexão de que, além de intensa formação aos gestores, é essencial a formação às equipes técnicas que atuam no planejamento e estabelecimento das políticas. Depreende-se dessa análise que um dos objetivos do MEC, no que tange à atuação dos Avaliadores, foi significativo no sentido de fomentar a formação destas equipes técnicas. Esse fato é apontado pelo Avaliador Educacional da Região da AMAUC:

[...] com os Planos de Educação, a educação está entrando nesta nova cultura né? Então, da própria secretaria ter os seus dados; porque onde melhor para você conseguir os dados do município se não no próprio município. Então hoje, já tem municípios bem estruturados (...), é que assim, o Ministério Público e o Tribunal de Contas pedem muitos dados oficiais, de onde você tirou este dado, e a Secretaria também né, então um mini censo na cidade, você pode registrar como dado oficial, daí ele é aceito como dado oficial.

Nesse sentido, o registro correto de dados, o planejamento de ações de forma contínua e reflexiva, é processo fundamental dentro de uma Secretaria de Educação, independentemente do tamanho da rede. Conservar informações atualizadas, realizando o registro de dados, buscando manter-se atento às políticas nacionais é essencial para se enxergar a realidade do município em que se está inserido. Essas ações devem ser contínuas para garantir atuação assertiva no planejamento, financiamento e execução das políticas educacionais locais. Mesmo que o Avaliador responsável registre que a formação das equipes é essencial, muitas Secretarias de Educação da Região da AMAUC não vivenciaram essa realidade, considerando que a estrutura das mesmas sempre foi muito pequena, em alguns locais não contando sequer com a estrutura básica para as demandas existentes.

A gestora do município E pontuou que durante o período de elaboração do plano, muitas ações não foram concretizadas, bem como muitos trabalhos necessários ao andamento das escolas foram deixados de lado, considerando que a mesma atuava sozinha dentro da secretaria e a coordenadora pedagógica, que era outro cargo comissionado, atuava diretamente nas escolas. Para essa gestora, para dar conta dos prazos que as ações do Plano Municipal de Educação apontavam, a estratégia adotada por ela e sua colega era de que, em determinados dias, elas abandonavam suas funções para se dedicarem exclusivamente à elaboração do plano de educação.

A gestora L também reflete acerca do excesso de trabalho e as noites em que precisaram se dedicar exclusivamente ao plano, visto que muitas demandas relativas à escola e seu entorno precisavam ser cumpridas durante o dia. Essas situações precisavam ser encaminhadas para que a escola não deixasse de ensinar. Por isso, o estudo do plano tornava-se quase impossível de ser realizado no horário de expediente.

Nessa mesma direção, a Diretora Pedagógica do município F retoma que tanto a elaboração do diagnóstico quanto o registro das informações nas tabelas disponibilizadas eram lentos e demandavam intensa pesquisa. Em muitos momentos, os dados que os Avaliadores orientavam ser necessário registrar no diagnóstico em especial, não eram localizados ou inexistiam no município. Em muitos casos *“nem sabíamos que era em outra secretaria que os dados ficavam registrados”*, afirma a entrevistada.

Se por um lado, o objetivo do MEC centrava-se no aprendizado e nova cultura das equipes em registrar e manter dados atualizados, fortalecendo uma nova visão de planejamento educacional, por outro, aumentou a dificuldade na execução das ações, considerando que em muitas secretarias a equipe técnica se resumia ao Secretário de Educação, um Diretor Pedagógico e, raramente, um técnico administrativo de carreira. Vemos no quadro a seguir a dimensão das equipes dentro dos municípios participantes da pesquisa:

Quadro 4 - Equipes dentro dos municípios

Município	Secretário de Educação	Diretor Pedagógico	Diretor Administrativo	Técnico de Carreira	Outros Cargos Comissionados na Educação
Alto Bela Vista	01	-	-	-	01
Arabutã	01	01	-		-
Concórdia	01	01	01	04	10
Ipira	01	01	-	-	-
Ipumirim	01	01	-	02	-
Irani	01	01	-	01	-
Itá	01	01	-	01	-
Jaborá	01	-	-	-	02

Lindóia do Sul	01	-	-	01	02
Perituba	01	-	-	02	-
Piratuba	01	01	-	02	01
Presidente Castello Branco	-	-	-	01	-
Seara	01	02	-	02	02

Fonte: Dados levantados pela autora durante a realização das entrevistas 2019.

O quadro demonstra que em muitas Secretarias de Educação da região, não faltava vontade para realizar planejamento adequado, o que não havia de fato era equipe para desenvolver tais ações. Cabe ressaltar que muitos municípios além das equipes reduzidas, assumem as ações relativas à Secretaria de Esportes e de Cultura, uma sobrecarga imensa de funções e que inviabiliza debruçar-se sobre um planejamento educacional aprofundado.

No quadro apresentado, não estão registrados o número de diretores escolares, considerando que esses desenvolvem suas funções diretamente nas escolas e ocupam-se diretamente com o cotidiano da sala de aula e suas relações. Mesmo que muitos gestores apontem que os diretores escolares participaram efetivamente das ações relacionadas à revisão e elaboração do Plano Municipal, o objetivo do quadro foi demonstrar o universo de atuação desses gestores municipais e as dificuldades para que estes conseguissem fortalecer suas equipes pedagógicas. Nesta direção, a entrevistada do município H, diretora escolar à época, descreve:

Quando fizemos o Plano eu era diretora da escola e a gente sempre se reunia em outros horários fora do expediente, não dava tempo. Depois da aula a gente se reunia. Eu lembro que uma tarde a gente saiu de um curso em Capinzal e veio concluir as etapas que faltavam do plano. A gente saiu de lá e veio pra cá pra conseguir concluir o trabalho.

Como já apontado anteriormente, essa gestora também se refere ao excesso de trabalho, sempre deixando uma função para se dedicar ao plano. A fragilidade na constituição de equipes técnicas dentro das secretarias, que tivessem condições de se dedicar ao estudo e reflexão das reais necessidades do município, em alguma

medida, pode justificar que muitas situações relacionadas aos Planos não foram desenvolvidas de forma reflexiva ou participativa, como deveriam de fato ocorrer.

Além da inexperiência desses profissionais, soma-se o pouco tempo que os municípios tiveram para desenvolver as ações relativas ao plano localmente. A chegada dos Avaliadores Educacionais e as primeiras formações na região da AMAUC foram realizadas para dar ciência quanto às atribuições dos envolvidos, para o estabelecimento de equipes e divulgação de como se previa que as ações relativas ao plano se desenvolvessem no município.

Esse processo foi um pouco lento, considerando que, após as primeiras orientações, os municípios tiveram um tempo mínimo para retornar e sensibilizar seus pares, dando ciência aos prefeitos e demais setores da própria prefeitura quanto à importância do Plano Municipal de Educação. Além disso, houve a necessidade de estabelecer e publicar decretos, reunindo e orientando os participantes nomeados para o desencadeamento do trabalho. Vemos a reflexão desse processo na análise da entrevistada do município B, quando ressalta que:

Foi tudo muito corrido no meu entendimento. Foi tudo assim: tinha que postar no SIMEC, tinha que preencher, eles já tinham um cronograma pronto quando chegaram. Tanto é que em seis meses todo mundo teve que ter o Plano, a lei, tudo. Então, hoje a gente vê a importância que tem, a gente vê que não teve o tempo que deveria ter tido.

Dentre os municípios entrevistados, todos são unânimes em utilizar durante a entrevista, expressões como: pouco tempo, prazo curto, muito cobrado, tudo urgente e correria, para descrever o processo de início até a finalização das ações relativas aos planos. Nessa mesma lógica, a entrevistada do município A pontua:

Na realidade ele [plano municipal de educação] veio para os municípios como uma bomba né? Nós tivemos essa formação e os planos foram aprovados em 2015 já naquele furdunço, aí veio aqueles monitoramentos, aí que começou os conflitos, né? Os problemas, porque daí não se achava mais o que fazer, aí a própria equipe que dava a formação para nós, elas não se achavam, mas era muita informação e como que eles têm que ter as planilhas para arquivar, anexar junto ao MEC, eles não conseguia mais dar conta.

O entendimento por parte dos municípios quanto aos prazos e à demanda de trabalho a ser desenvolvido em um curto espaço de tempo foi um indicador das dificuldades que tiveram. Somadas a essa situação as dificuldades eram crescentes:

equipes sem experiência, sem tempo e ações cotidianas que demandavam atuação por parte desses profissionais (contratações, processos seletivos, acompanhamento pedagógico, atendimento, demandas judiciais e licitações).

Nem todos os entrevistados viram a elaboração do PME como um problema ou dificuldade, mas sim, como a possibilidade de realizarem um planejamento que apontasse a direção correta que os mesmos deveriam seguir. Três gestores apontaram que antes das ações relativas ao plano, não tinham um planejamento em longo prazo, apenas ações pensadas para o ano letivo. Nesse sentido, o planejamento foi positivo para direcionar as ações da Secretaria de Educação.

A corrida diária contra o tempo que os gestores vivenciavam se somou à amplitude do documento, exigindo que os envolvidos na elaboração dos planos dedicassem muito tempo para estudo, reflexão, organização, registro e ciência das ações. Situações essas que nem sempre puderam ser consideradas no processo. Assim, a gestora do município M define:

[...] às vezes a gente precisava deixar nossas funções, o nosso dia a dia, largar do atendimento à sala de aula. Tu tem atendimento pedagógico do professor, da busca de algum recurso. Tu precisava largar aquilo para se dedicar a um documento. Um documento importante, mas que acabava truncando o outro trabalho. Então era apertado, era difícil considerando isso.

Vemos que o período em que os municípios precisaram se dedicar à elaboração dos planos foi um momento de trabalho intenso e de pouca reflexão, para garantir que tudo fosse resolvido dentro dos prazos estipulados. Muitos trabalhos necessários ao cotidiano dos espaços ficaram represados dentro das secretarias e outras ações foram desenvolvidas de forma aligeirada. Por isso, para muitos gestores, as orientações dos Avaliadores Educacionais se tornavam fundamentais, num universo onde há muito a fazer, receber orientações torna-se essencial. A atuação desses profissionais nos pequenos municípios não foi questionada e sim respeitada.

Para outros gestores, posicionar-se contrário à forma escolhida para elaborar os documentos, representava uma forma de resistência ao MEC e sua forma de planejamento. A gestora J afirma que seu município foi “*teimoso*”, organizando o documento do Plano com outra sistemática e de forma diferente daquela proposta pelos Avaliadores, considerando que a equipe que trabalhava no plano “*não se via*”

na estrutura apresentada. Ao se considerarem teimosos e optarem por elaborar um documento diferente, a gestora aponta que muitas vezes os avaliadores “*não davam bola*” para o documento, somente cobravam que o mesmo estivesse finalizado e aprovado no prazo estabelecido.

Mesmo as orientações sendo importantes na elaboração dos Planos de Educação, muitos municípios tinham a percepção de que os Avaliadores Educacionais designados para atuarem junto a eles não conheciam o processo por inteiro, não sabiam como ficaria o documento finalizado, nem todas as etapas necessárias até o encerramento do processo. Por isso, muitas informações repassadas por esses profissionais ao longo dos encontros precisavam ser revistas e reorganizadas. Sobre a situação, a Gestora do município E descreve:

Lá no começo quando iniciamos os avaliadores diziam que tinha que ter todas as metas, depois como a gente foi andando na elaboração, eles nos instruíram que aquelas que não tinham nada a ver com o município, por exemplo nós não temos educação superior aqui no município, se quisesse tirar poderia tirar, porém não me recordo se tiramos tudo ou deixamos alguma coisa porque a prefeitura ajuda no transporte escolar, se ficou algum itenzinho lá.

O entendimento quanto a colocar ou tirar algo que a gestora aponta em sua fala relaciona-se às metas do PNE, sendo que esse documento apresenta 20 metas e inúmeras estratégias para cada uma delas. Durante a elaboração dos documentos municipais, os Avaliadores Educacionais apresentaram informações desconhecidas quanto à manutenção ou retirada de metas nos planos municipais, não esclarecendo se os municípios poderiam ter menos metas que aquelas previstas no documento nacional. Essa orientação não foi esclarecida aos municípios até a finalização do Plano. Assim, a reflexão é corroborada pela Técnica do Município B, quando descreve:

Olha, na verdade hoje, avaliando o que a gente fez na época você percebe que teve muita coisa distorcida, inclusive a questão das metas, não sei se era o que eles recebiam de orientação também lá, de que não precisava todas as metas. Porque assim, no decorrer teve que ter muita adequação no plano, que eles também dependiam muito das orientações que vinham de lá e acho que algumas coisas também eram desconhecidas. Porque uma época eles vinham com uma informação, no outro encontro já tinha mudado alguma coisa.

Em que pese o MEC ter realizado uma ampla organização quanto às ações e processos referentes aos planos com bastante antecedência, prevendo planejamento das etapas de organização até a aprovação da lei dos planos, durante a execução das ações, algumas alterações demandaram novo planejamento, ajustes e redefinições no processo. Nesse sentido, para garantir um planejamento adequado na esfera educacional, é fundamental que as ações sejam flexíveis, dando condições aos envolvidos de retomarem sua prática e ações, refletindo sobre elas e considerando mudanças necessárias para melhor adaptação ao processo. Quanto mais os envolvidos conhecem todas as etapas do planejamento, com maior facilidade conseguem prever alterações, propor sugestões e redimensionar o processo segundo suas necessidades.

Com relação ao planejamento elaborado pelo MEC, vimos que as orientações repassadas aos Avaliadores Educacionais foram realizadas aos poucos. Assim, esses profissionais não tinham ciência da totalidade do processo e por isso muitas das orientações eram frágeis em argumentos, em exemplos e sugestões e não eram compreendidas no contexto necessário, pelos municípios.

As dúvidas que os próprios Avaliadores Educacionais tinham para orientar os municípios em que eram responsáveis esclarecem a fragmentação com que as orientações eram repassadas. Sem conhecer a totalidade das ações, os encontros traziam apenas informações superficiais e pontuais. O Avaliador responsável pela região da AMAUC rememora fatos importantes para nossa análise:

*No começo era difícil de entender, porque **era tudo fragmentado, não tínhamos a noção de onde ia chegar o todo**, do que a SASE articulava, não sei se os coordenadores tinham, pois eu não participava. Eu até posso dizer que me virei bastante porque eu tinha um conhecimento muito profundo de educação, mas tinham técnicos que eram professores, que vieram, que nunca trabalharam em uma secretaria. Eu tenho um conhecimento jurídico, administrativo, sei como funciona. Eu já fui assessor de prefeituras também, de câmara de vereadores então, pra mim era até mais fácil ajudava até meus colegas, mas eu acredito que **para quem era leigo, que era técnico mesmo, a formação era pouca**. Muitas vezes nós nos socorriamos internamente nos nossos grupinhos, porque tinha um AE que recebia uma pergunta de um secretário, ou técnico da comissão e não sabia como responder, e **às vezes o próprio MEC não sabia responder pra gente**, porque era algo novo. (Grifos nossos).*

Desvela-se um ponto importante para análise: sendo as orientações repassadas em partes, muitas dificuldades dos Avaliadores indicados ficaram evidentes. Mesmo sendo da área da educação, tal proximidade não garantia o total entendimento das políticas e sua complexidade a ponto de conseguir orientar os gestores em suas dificuldades.

É fato também que há um universo de programas e ações no qual os municípios devem se cadastrar para se habilitar na busca e manutenção de recursos e há uma dificuldade constante de muitos gestores no preenchimento correto de dados. Dessa forma, os Avaliadores eram constantemente buscados para auxiliar nestas respostas, mesmo que não fosse atribuição deles. Ao representarem o MEC, era neles que os municípios esperavam encontrar o auxílio necessário.

O critério de indicação dos Avaliadores deixou fragilidades aparentes no processo: dificuldade na orientação aos participantes, informações equivocadas, cobranças desnecessárias, atenção a pequenos detalhes, troca das orientações e, por conta disso, muitos municípios enfrentaram ainda mais problemas do que poderiam imaginar. É oportuno afirmar que os Avaliadores Educacionais também tinham uma sobrecarga de trabalho, pois eram responsáveis por 25 a 30 municípios. Em muitas situações isso prejudicou a orientação que deveria ser garantida aos municípios bem como levou à análise apurada de todos os documentos postados no sistema. Assim, a Técnica do município A reporta as dificuldades encontradas quanto às orientações dadas pelos Avaliadores responsáveis por seu município:

*[...] a segunda Avaliadora Educacional tentou se esforçar o máximo ela cobrava, a gente sabe que quando você é contratado você tem que entregar nos prazos né? Como nós, então ela se forçava ao máximo, mas como que ela não tinha uma clareza, eu senti isso dela, o primeiro formador que veio antes dela ele fez uma explanação, ele saiu veio ela e ela foi franca em dizer para nós que ela **não tinha compreensão das planilhas que eram em Excel** né? Imagina para nós entender então toda essa questão, então nós íamos com dúvidas e voltávamos com dúvidas. (Grifos nossos).*

Essa fala corrobora com nossas análises quando nos referimos à fragilidade técnica de alguns Avaliadores, pois acreditamos que isso também comprometeu o entendimento que as equipes tiveram quanto ao documento. No apontamento feito pela profissional, percebemos também outra situação enfrentada pelos municípios: a troca dos Avaliadores Educacionais. O primeiro técnico a que a profissional se refere

era Secretário de Educação de um município próximo. Esse, ao precisar retornar ao seu cargo de origem como professor da Rede Estadual, a UNDIME solicitou sua substituição conforme os critérios combinados no planejamento interno realizado com a Coordenação do Comitê Tripartite. Ao mudar de função, o mesmo liberava a vaga de Avaliador Educacional para que a instituição escolhesse outro profissional.

A segunda Avaliadora Educacional, que desenvolvia função comissionada na Rede Municipal que fazia parte de outra Associação de Municípios, findando o período de licença na Rede Estadual na qual era efetiva, também se afastou das funções de Avaliadora Educacional na região da AMAUC. Além disso, o avaliador Educacional que nos concedeu a entrevista era o terceiro que assumia os trabalhos na região e a explicação para as sucessivas trocas e orientações um tanto quanto descompassadas aos municípios se justifica da seguinte forma:

[...] o primeiro Avaliador também teve que sair ele voltou pra escola, era do Estado, mas não era mais do município, poderiam até ficar, mas não mais nas vagas da UNDIME e sim do Estado. É porque ele é professor e não tem como sair da escola para capacitar município. Hoje quem é professor de carreira e tem um cargo na Secretaria, a tendência é que volte para a sala de aula, hoje o Ministério Público está pedindo assim.

Em que pese a atuação dos Avaliadores Educacionais serem contestadas em alguns momentos, há que se dizer que para alguns municípios as orientações recebidas foram significativas. A fragilidade em que as secretarias se encontram e a complexidade que muitas vezes cercam as explicações e orientações que são dispensadas aos municípios demonstram que, em muitas situações, as orientações eram essenciais para o desencadeamento das ações. Nesse sentido, a Gestora I reporta-se à função dos Avaliadores Educacionais e sua importância nas orientações e sugestões quando descreve:

[...] eles passavam slides para nós, explicavam a meta lá, uma estratégia que a gente não entendia, eles foram fazendo aquele trabalho sabe, conosco de nos acompanhar. Eles foram nos ensinando como se fosse dentro de uma escola. Eu não sei se os outros secretários também sentiram isso, mas eu senti. Eles vinham lá e explicavam, nos davam dados, eles esmiuçavam aqueles conteúdos, aquelas metas, aquelas estratégias, para a gente entender e conseguir adequar aquilo na nossa realidade lá.

Ao assinalar à direção que os municípios deveriam seguir no processo de elaboração dos planos, a atuação dos Avaliadores se revestiu de significados. Eles falavam em nome do MEC e por isso suas orientações tinham peso maior. Assim, as demandas propostas deveriam ser cumpridas, fosse pela eminente perda de recursos ou pela necessidade de conclusão de um planejamento educacional tão necessário ao município.

Dentre os participantes da pesquisa, sete municípios informaram que possuíam Plano Municipal de Educação anterior ao elaborado em 2014, com outro formato, seguindo outra lógica de organização. Seis municípios elaboraram seus planos exclusivamente a partir das orientações recebidas dos Avaliadores Educacionais. Além disso, aqueles que já possuíam Plano de Educação, ao serem questionados sobre a forma com que os documentos foram utilizados para revisar, reformular e garantir que o mesmo estivesse presente nos estudos, esclarecem que os Planos anteriores foram abandonados durante o processo.

Nessa direção, para a elaboração dos novos planos até se fez certo esforço para que os documentos antigos fossem utilizados durante os estudos, mas, conforme as orientações dos Avaliadores Educacionais iam se desenvolvendo, os materiais se mostravam distantes da metodologia empregada. Não havia orientação para que fosse considerado e, assim, seu uso foi se tornando difícil para as equipes, forçando-as a utilizar a sistemática proposta pelo MEC. Sobre a utilização do plano que o município já possuía a Técnica do Município D, assim esclarece:

Não... foi utilizado sim algumas informações, mas ele foi praticamente reformulado em torno de 85% a 90% das informações, 90% foi reformulado. Não deu para aproveitar tanto as informações. Porque o primeiro plano era um formato bem diferente, ele era mais local e esse último a gente teve que se ater muito as metas que a União projetou, o Estado projetou e dentro disso nós tivemos que adaptar o nosso. Não houve abertura para o município fazer: ah tem necessidade de 12 metas, de organizar as estratégias. A orientação que veio é que não poderíamos suprimir tantos.

A Técnica aponta uma situação bastante visível durante o processo de elaboração dos Planos: a falta de autonomia prejudicou a condição de que os municípios pudessem refletir com seus pares as reais necessidades educacionais. A pouca autonomia dada aos municípios para elaborar um modelo de documento, criando outras metas com percentuais de aplicação distintos dos nacionais e ações

próximas da realidade local podem ser vistas como uma estratégia utilizada pelo MEC para garantir que os entes não se perdessem nas discussões. A consequência era que não conseguissem finalizar um documento aprovando-o dentro do prazo estabelecido.

O fato de abandonar o Plano Municipal que já possuíam aponta novamente a descontinuidade com que políticas educacionais são tratadas no Brasil. Sendo esse fato de conhecimento do MEC, era fundamental que o planejamento dos novos planos garantisse espaço para que os municípios discutissem e avaliassem seus antigos planos através de metodologia que ampliasse o debate. Quanto à utilização do plano anterior, a Gestora do município J reflete:

*[...] [o município] já tinha um plano municipal, ele devia ter uns sete ou oito anos, então ele estava bastante defasado e **algumas coisas nem tinham sido atingidas** ainda naquele período, mas a gente pegou aquele como base, depois acabamos reescrevendo todo ele baseado no Plano Nacional. Por que aí vinham as orientações do MEC, baseados nas metas que o MEC tinha. E o nosso plano precisava também seguir por aquele caminho. E o plano anterior ele era diferente, era organizado por níveis, tinha Educação Infantil, Ensino Fundamental e era dessa forma, então ali a gente precisou esmiuçar mais e acabamos ocupando pouca coisa do plano anterior. A gente precisou praticamente reescrever todo o plano municipal naquele período. (Grifos nossos).*

A fala dessa gestora demonstra que o modelo de organização adotado pelo MEC e o Comitê Tripartite estava pronto e não previu a possibilidade de que os municípios pudessem revisar e adequar os planos que já possuíam. Assim, os sete municípios que possuíam plano na região da AMAUC abandonaram o documento anterior para seguir o modelo expresso no Plano Nacional.

É notório também que, mesmo naqueles municípios em que não havia nenhum Plano de Educação anterior, as dificuldades na elaboração do processo foram muito sentidas. A metodologia adotada, que direcionava os municípios a seguirem o Plano Nacional e suas especificidades, trouxe dúvidas, incertezas e por muitas vezes entendimentos equivocados por parte dos responsáveis pela elaboração dos Planos na Região da AMAUC. A respeito disso, a Técnica do município C destaca:

Nós tínhamos o plano nacional. Seguimos o plano nacional e a orientação é que podia sim mudar algumas metas de acordo com a realidade, mas

que não podia em critérios de porcentagem, não podia ser menor que o nacional. Podia ser maior, mas nunca menor do que estava estabelecido no plano nacional. Então, a gente trabalhava com o Nacional, observando o Estado. Assim nós trabalhamos, não tirando nenhuma meta. Houve duas orientações, até porque depois trocou o técnico. Primeiro não podia nada, aí quando estava pronto é que veio outra informação de que podia.

Todos os gestores e técnicos entrevistados descrevem esta mesma situação: a obrigação que tinham em seguir o que já estava descrito no PNE. Por isso, muitos gestores entenderam que deveriam copiar as metas da forma que elas estavam descritas no documento nacional. É oportuno considerar que a orientação prestada pelos Avaliadores Educacionais também foi neste sentido: igual ou maior a meta; nunca em menor valor ou obrigação.

Nessa direção, vemos que a atuação dos Avaliadores Educacionais permitiu que o MEC alcançasse os números extremamente positivos no estabelecimento de Planos Municipais de Educação. Por outro viés, a falta de conhecimento do processo como um todo e da continuidade e sequência das ações a serem desenvolvidas bem como as constantes trocas de Avaliadores Educacionais expôs as fragilidades que o processo sofreu durante a execução das atividades.

Ao se constituir como espaço de formação e informação aos municípios, a atuação dos Avaliadores Educacionais foi muito importante. Como processo, é obvio que muitas ações podem e devem ser revistas, mas a atuação desses profissionais constitui-se em um importante campo de apoio ao desenvolvimento das ações que são responsabilidade dos municípios.

6.3 Contradições e Embates no Decorrer do Processo de Elaboração dos Planos Municipais de Educação

Como vimos até o momento, o processo desencadeado pelo MEC por meio da atuação dos Avaliadores Educacionais, que previa a revisão/elaboração dos Planos Municipais de Educação, ocorreu permeado por questões que rondavam o tempo reduzido para execução, a urgência nas ações e, por vezes, o pouco entendimento dos gestores quanto às demandas locais e como projetá-las em seu planejamento. Neste processo, é possível afirmar que as atividades desenvolvidas no período exigiram um esforço imenso daqueles profissionais que foram nomeados para desenvolver as ações relativas aos planos localmente.

É imprescindível apontarmos que o planejamento organizado pelo MEC e que se desdobrou em microações, agindo em várias direções, garantiu o aumento significativo no número de municípios com planos aprovados. A criação da SASE, o estabelecimento da Rede de Assistência Técnica que se desdobra em Comitês Tripartites e a atuação orquestrada dos Avaliadores Educacionais encaminhando ações com vistas a atingir um propósito comum permitiu que, dentro do prazo estabelecido, a maior parte dos municípios brasileiros tivesse plano de educação.

A gestora do município J, afirma que para os municípios ficou clara a intencionalidade do MEC ao selecionar uma metodologia que já chegou pronta para sua execução, pois *“quando chegou ao município, veio com cronograma apertado, com modelo a ser seguido, e com grupo de avaliadores para cobrar se o município estava fazendo”*. Para essa gestora a metodologia proposta *“veio de cima para baixo”* e não permitia ajustes por parte dos municípios. Assim, tudo deveria ser cumprido conforme o planejamento encaminhado pelos Avaliadores.

Essa sistemática que chegou com modelo de documentos e tabelas a serem preenchidas, seguindo o padrão definido pelo MEC/SASE e desenvolvida nos encontros coordenados pelos Avaliadores Educacionais vinha alicerçada nos cadernos orientativos disponibilizados, seguindo uma sequência lógica do planejamento, como etapa a ser cumprida. Para aqueles municípios que não possuíam plano anterior, seguir as orientações era mais fácil, pois se partia do zero e se desenhava um documento segundo as definições dos avaliadores. Por isso, muitos gestores entendiam que não conseguiriam finalizar o documento sem a presença dos Avaliadores.

Para outros municípios, os questionamentos se apresentavam quanto à forma de registrar as informações. A técnica do município D ressalta que as orientações dadas pelos Avaliadores quanto ao trabalho definiam que tudo *“tinha que ser naquela planilha, naquele formato, com dados totalmente diferente do que nós havíamos feito”*. Isso demandou que muitas medidas precisassem ser retomadas durante o desenvolvimento das ações.

O estabelecimento dos Planos Municipais de Educação na região da AMAUC não se configurou em um processo de revisão de documentos já existentes. Mesmo que tenha havido uma ampla divulgação quanto à possibilidade de revisar o que já existia, no decorrer das orientações, todos os municípios da região pesquisada

abandonaram os planos antigos e elaboraram novos documentos à luz do Plano Nacional de Educação.

Como o Plano Nacional trazia inúmeras estratégias para todas as metas, muitos municípios tiveram grande dificuldade no entendimento da estrutura do documento e, conseqüentemente, na elaboração de seus planos. Nessa mesma direção, havia dificuldades para os municípios colocarem os planos já existentes dentro da nova metodologia orientada pelos Avaliadores Educacionais. Assim, para todos, foi mais produtivo organizar um novo plano, deixando o anterior de lado.

O planejamento por parte do MEC estabelecendo etapas, acompanhamento e agregando a figura dos Avaliadores diretamente relacionados aos municípios constituiu-se em fator principal para alcançar a meta de elaboração nacional dos referidos planos. Nesta direção, Saviani (2014, p. 56) aponta que:

É preciso também ter presente que a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, lhes conferir autonomia, deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais.

Considerando tais aspectos, acreditamos que as orientações prestadas aos municípios foram fundamentais para que todos alcançassem dentro do prazo, planos de educação aprovados. Apresentar uma metodologia como forma de auxiliar a organizar um documento desta magnitude pode se configurar como um importante auxílio àqueles municípios que possuem equipes técnicas fragilizadas, pouco pessoal ou ainda certo desconhecimento da legislação. Por outro lado, a preocupação reside no fato de que a metodologia empregada para garantir o intento afastou a reflexão coletiva sobre o documento. Considerando a urgência com que o mesmo precisava ser finalizado, a participação popular pouco ocorreu.

É obvio que nos documentos do Ministério e na fala de muitos gestores observa-se que alguns mecanismos de participação popular foram sugeridos para serem utilizados durante o processo, tais como: disponibilização do documento em formato digital para consulta, disponibilizado em sites ou blog oficiais do município; realização de fóruns e encontros de estudo; e definição de representantes das diferentes esferas – pais, professores, comunidade - na elaboração do documento.

A adoção desses mecanismos nem sempre permitiu que o documento do plano se constituísse num processo democrático, de escuta aos envolvidos diretamente nas ações previstas no plano. Salienta-se ainda que nem sempre os sujeitos que deveriam se envolver diretamente nesse processo tinham o tempo necessário para se localizar e se debruçar sobre a leitura e estudo do documento em sua totalidade.

Os mecanismos pensados permitiam que aqueles que buscassem os documentos propusessem sugestões, registrando suas intenções e necessidades. Porém, como os documentos tinham uma linguagem própria e uma sistemática que em muitas situações era de difícil entendimento até mesmo para as equipes que elaboravam o documento, muitos que tentaram sugerir ou propor alterações abandonaram a leitura ou sequer acessaram ele.

A sistemática também previa encontros presenciais para estudo do plano. Todos os entrevistados registram que houve participação, mas que ela foi restrita aos que tinham relação com a área da educação. A mobilização e participação de outros setores da sociedade não foram alcançadas como deveriam, ficando abaixo do previsto.

Em sua reflexão, a gestora B destaca que a participação *“ficou mais centrada nos professores, a gente dispensava aula e eles tinham que ficar lá”*. Essa foi uma estratégia utilizada por todos os municípios. Assim, determinar que os professores participassem de forma compulsória da leitura do documento também pode ser entendido como um motivo para o desinteresse de um número de profissionais, desencadeando algumas reflexões superficiais quanto à importância do documento.

Mesmo que essas dificuldades fossem de conhecimento do MEC durante o planejamento, havia a orientação explícita para que nenhum município que assinasse o Termo de Cooperação Técnica contratasse assessoria externa para elaborar seus planos. O Avaliador Educacional assim se refere sobre as assessorias externas:

[...] ou você fazia sozinho ou fazia o Termo de Adesão. Alguns municípios pegaram essas assessorias né? Pra implantar, mas qual era a visão do MEC? Se você pega um assessor você acaba não preparando nenhum técnico ou não se apropriando do conhecimento que eles estavam repassando porque as formações eram boas e as orientações também eram importantes.

Havia o entendimento por parte do MEC/SASE de que ao participar de todo o processo de elaboração do plano, compreendendo a estrutura do documento e suas diretrizes, as equipes aprenderiam a organizar o processo, planejar ações a curto, médio e longo prazo. Por consequência, desenvolveriam uma nova cultura de equipe no trabalho com a educação pública.

Com essa visão, o MEC compreendia que poderia através da atuação dos Avaliadores Educacionais, capacitar os profissionais que atuavam nas Secretarias de Educação brasileiras, objetivando qualificar os serviços. Nesse viés, a Rede de Assistência Técnica se constituiria como um importante espaço de articulação e orientações, onde as dúvidas e dificuldades seriam discutidas no grupo alicerçadas pelo trabalho dos AEs.

Nesta perspectiva, a contratação de assessoria externa prejudicaria o aprendizado da equipe que compunha as Secretarias de Educação. Então, o Comitê Tripartite fortaleceu o discurso de que as orientações dadas nos encontros presenciais eram suficientes para instrumentalizar as equipes para realizarem os processos em seus municípios.

O Avaliador Educacional da região da AMAUC compreende que deveria haver mais encontros, estudos de textos, *“até de legislação”*, pois se reconhecia a fragilidade de alguns profissionais. Para ele, o pouco tempo prejudicou um aprofundamento das ações, *“mas isto não justifica pagar outras pessoas, contratar alguém para fazer”*, considerando que havia um acordo entre o Comitê Tripartite e os municípios, que apontava para a responsabilidade dos municípios e suas equipes na elaboração do plano.

Com o desenrolar das ações, as dificuldades crescendo e, em muitas situações, o despreparo em falar em público, a fragilidade no conhecimento da legislação e no desencadeamento das discussões localmente fez com que muitos municípios continuassem a participar das capacitações e contratassem assessorias externas, visando elaborar seus documentos. O quadro a seguir apresenta o panorama.

Figura 4 - Municípios que contrataram assessoria externa

As Assessorias Externas tinham certa vantagem sobre as equipes dos municípios: ao serem contratadas, se dedicavam exclusivamente na realização daquela ação e outras que se desdobrassem a partir delas, sem necessitar se envolver com o cotidiano do trabalho das secretarias, sem precisar dedicar esforços a outros processos que fazem parte do contexto de atuação desses profissionais. Mesmo que tenham atuado somente em uma etapa do processo ou na coordenação total dele, a contratação de assessoria externa não foi informada aos Avaliadores Educacionais por nenhum dos municípios que dela se utilizaram, sendo tratada como situação de foro íntimo. Os mesmos tinham conhecimento que não deveriam fazê-lo, mas frente às dificuldades e à eminência de sanções financeiras constantemente repetidas para aqueles que não finalizassem o documento, sentiram-se quase que obrigados a fazê-lo.

Apontamos anteriormente neste estudo que uma gestora da região da AMAUC, que esteve à frente do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação em seu município, recusou-se a participar desta pesquisa. Mesmo sem entender os motivos, respeitamos a decisão e desencadeamos o estudo com os demais municípios da região.

No ano de 2019, enquanto nos dedicamos à escrita deste estudo, fomos convidados a ministrar capacitação aos gestores município supracitado. Em conversa com a atual gestora, soube-se que é de praxe para eles, a contratação de assessoria para elaboração de documentos que demandam maior dedicação. Essa gestora aponta que de outra forma, “*não se vai para a frente*”³⁶, pois não há equipe pedagógica na secretaria, somente a gestora e uma técnica de nível médio gratificada. Assim, vemos que as necessidades fazem os municípios buscarem alternativas variadas para alcançar os objetivos dentro dos prazos.

O Coordenador Nacional dos Planos Municipais de Educação, ao se referir sobre o assunto, aponta que em muitos casos:

*[...] nós tivemos muitos municípios que durante esse processo e devido ao curto prazo para elaboração dos planos municipais contrataram consultoria, que daí devido a isso, ou pode ser que por isso teve-se e hoje a gente identifica no processo de monitoramento e avaliação, muitos planos que a gente fala que é **control C** e **control V**. Que é a cópia do*

³⁶ Informação concedida pela gestora do município N em 22/07/19 em conversa reservada com esta pesquisadora.

plano nacional de educação, isso se torna um problema para o município no momento de monitorar e avaliar. (Grifos nosso).

Novamente, voltamos ao ponto do despreparo das equipes que possuíam a atribuição de elaborar o plano, em que pese receberem capacitação com direcionamento das ações, tal processo se desvelava incipiente. O entendimento de alguns participantes do processo era muito superficial e as demandas locais exigiam articulação e envolvimento, e em vários momentos as ações relativas ao plano foram desenvolvidas de forma aligeirada.

Em alguns municípios, o entendimento dos prefeitos e de seus assessores quanto à importância do plano não foi completo. Desta forma, as equipes tinham dificuldade em se comprometer com indicadores e porcentagens, pois decisões significativas eram parte ou não da agenda política destes governantes. Por isso, muitas metas foram copiadas do Plano Nacional. Quanto mais exíguo o tempo, menos condições a equipe tinha para refletir sobre o processo. A respeito disso, a gestora do município A também define *“foi um copia cá e cola lá do Federal e daí veio vindo, está aí esse plano que a maioria não consegue desembrulhar, entender, são muitas metas, muito extenso, muitas estratégias que não cabem”*.

Quanto à cópia do Plano Nacional, muitas justificativas podem ser apontadas para que os gestores procedessem dessa forma: orientações contraditórias dos avaliadores educacionais, tabelas e dados difíceis de serem completados ou localizados, pouco entendimento do processo bem como trocas constantes na equipe responsável pela elaboração do plano em âmbito municipal. Sobre essa situação a Técnica do município C relata:

Hoje estamos com o terceiro secretário de educação desde que começamos a elaboração do plano, quando um aprende a seriedade do processo já muda. Isso é político não temos como enfrentar. De toda equipe que participou desde o começo só ficou a minha colega e eu, não fizemos fórum, nem começamos o monitoramento. É troca de pessoas o tempo todo, ninguém quer se comprometer em ficar chamando para reunião e debatendo situações tão sérias.

As constantes trocas de gestores que estão à frente do estabelecimento das políticas educacionais representam um entrave ao desenvolvimento das ações de um plano de educação que, em sua essência, já nasceu fragilizado. Considera-se que a função de Secretário da Educação, em especial, reside também em se

constituir no articulador entre o planejamento e as ações que envolvem o plano e sua efetivação no contexto da escola, da comunidade e das reais necessidades dos alunos.

Mesmo as mudanças ocorrendo permeadas pelas questões políticas, há uma desarticulação no processo. Nos casos de mudanças na gestão, há sempre a necessidade de recomeçar, o que na prática nunca se efetiva, definindo prioridades de execução, de quais ações devem ocorrer primeiro. Nesse sentido, há que se apontar que a troca do gestor e da equipe que participou das capacitações e elaborou o plano configura-se em uma fragilidade para efetivar o PME enquanto política educacional.

Considerando tais aspectos, a Técnica do município D aponta que “*de tantas trocas nem lembro quem de fato começou a participar*”. Assim, ao serem nomeados para compor a equipe responsável pelas ações do plano, várias situações atravessaram esse processo: as questões políticas que muitas vezes definem permanência ou não de determinada pessoa em cargos, a opção por outras prioridades e, por fim, a compreensão de que sua participação no processo é desnecessária, delegando a outros a atribuição de participar dos trabalhos.

A participação no planejamento do Plano Municipal de Educação requeria de seus participantes uma postura reflexiva, participativa, que promovesse o debate, o planejamento e o reconhecimento da realidade local relacionado às políticas educacionais em âmbito nacional e mundial. Desta forma, vemos que a participação nesse processo refletia também a importância do envolvimento da sociedade no desenvolvimento e estabelecimento das políticas educacionais intimamente relacionadas às necessidades do município. A participação de todos se configura como elemento fundante do sucesso de um Plano de Educação. Corroboramos com essa reflexão Bordenave (1994, p. 20), ao descrever:

De modesta aspiração a um maior acesso aos bens da sociedade, a participação fixa-se o ambicioso objetivo final de ‘autogestão’, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que não implica um caminho para a anarquia, mas, muito pelo contrário, implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população.

Para o autor, quanto maior for a participação popular no planejamento e execução das políticas, mais legítimo o processo se tornará. A participação ocorre de diferentes formas e em diferentes contextos. Para alguns, há um envolvimento mais direto na elaboração do documento, na busca dos dados, para outros, a participação efetiva significa estar presente no local, ouvindo as proposições e opiniões dos demais.

A construção de uma consciência crítica também se faz na e com a participação: ouvindo, debatendo, opinando, conhecendo o documento como um todo. Assim, é fundamental que na educação em especial, desenvolva-se uma nova cultura social de participação, na qual todos se envolvam de forma a garantir que diferentes opiniões façam parte do processo bem como compreender que, a partir do momento em que as pessoas são nomeadas para participarem do processo, é essencial estar e se fazer presente. Tudo envolve trabalho e responsabilidades, mas a atuação nessas equipes é imprescindível para garantir que diferentes vozes sejam ouvidas e que diferentes opiniões auxiliem a construir um documento mais democrático.

Conforme o Avaliador Educacional da Região da AMAUC aponta, há necessidade de uma *“nova cultura de participação popular, onde todos estejam verdadeiramente envolvidos”*. Neste contexto, não somente professores, mas pais, alunos e comunidade em geral precisam estar envolvidos tomando as discussões e estudos para si e delas efetivamente participando, apontando sugestões e reflexões, contrapondo-se ao silêncio e ausência que ronda a educação brasileira.

A pouca participação nas ações relativas à educação é fruto de uma sociedade que acostumou-se a cumprir regras e leis sem questionar ou discutir de onde elas surgem e por que chegam aos municípios. Nas ações relativas ao Plano Municipal de Educação, não seria diferente, mesmo que vários movimentos foram desencadeados para permitir a participação popular, esses ainda são incipientes. A gestora do município M refere-se à participação durante o processo de elaboração do Plano:

[...] nós reunimos mais os professores aí quando fizemos a conferência da CONAE, daí sim teve uma boa participação ela foi bem aproveitada. Mas discussão em si para elaboração do plano não houve, não aconteceu. Era pouco tempo, ou a gente corria para fazer ou ficava atrasada com eles cobrando a gente por e-mail ou por mensagem.

Em sua reflexão, a gestora aponta um possível motivo para a participação se reduzir. Consiste no fato de que é necessário responsabilizar-se pela elaboração do documento e das ações que se desdobravam a partir dele, tendo o compromisso de executá-lo. Esse foi um fator que afastou muitas pessoas nos processos. Há, porém, nessa fala, outra questão importante a ser observada: a cobrança exercida pelos Avaliadores Educacionais. Nota-se que a pressão exercida para que prazos e ações fossem cumpridos desgastou por demais as equipes. As ações quanto ao plano tomaram uma proporção que, em muitas situações, fizeram com que trabalhos cotidianos fossem deixados de lado ou, em outros momentos, que houvesse uma sobrecarga de tarefas a serem cumpridas por parte dos gestores.

A gestora do município B rememora que seu município sempre procurou cumprir os prazos para postar as ações solicitadas pelos Avaliadores no sistema específico, mesmo que os prazos se apresentassem curtos demais, pois entendiam que de alguma forma, o avaliador *“também era prejudicado se não colocasse os dados lá no SIMEC, não sei qual era a punição que ele tinha”*. Mesmo que não soubessem que prejuízos as ações ou a falta delas trariam aos Avaliadores Educacionais, os municípios buscavam cumprir o planejamento do MEC sem questionamentos. Dessa forma, carecendo de maiores esclarecimentos, os municípios se viam constantemente cobrados em todas as direções: pelo MEC, para finalizar o documento e também para não prejudicar os Avaliadores que estavam à frente das ações nos municípios.

A Diretora Pedagógica do município M afirma que as ações quanto ao Plano Municipal de Educação foram bem pensadas e planejadas pelo MEC e seus interlocutores, mas que foram desenvolvidas de forma *“quase prematura e amadora”*. Os documentos ficaram prontos dentro do prazo, mas ela questiona *“com que qualidade chegamos ao final desta etapa”*. Essa pergunta aparece nas entrelinhas de oito entrevistas realizadas juntamente com outros questionamentos: com o plano pronto, por onde começar? O que é mais urgente dentre as metas previstas? Como planejar essas ações sem recursos? Como efetivar a participação de todos no desenvolvimento das ações sem focar no partidarismo que também ronda as ações relativas à educação brasileira?

São muitas vozes ouvidas durante este estudo, vozes essas preocupadas com o processo, o resultado e a continuidade das ações voltadas ao Plano Municipal de Educação, visto que esse foi um processo emblemático e por vezes fragilizado.

Contudo, ele é fundamental para que os municípios atuem com planejamento e assertividade, desenvolvendo ações para sua rede de ensino considerando as necessidades que ela possui.

Muitas são as contradições encontradas nas falas dos entrevistados. Ao mesmo tempo em que apontam a necessidade deste processo em torno dos planos para que houvesse planejamento e reflexão sobre as políticas municipais, descrevem o aumento de responsabilidade que recaiu sobre os ombros dos municípios num momento em que os recursos públicos ficam cada vez mais escassos.

Nessas contradições ouvidas, estão presentes também referências ao processo de elaboração dos planos, por apresentarem um discurso democrático e participativo calcado na importância da participação da sociedade na efetivação de todas as ações, contrapondo-se às ausências sentidas de vários segmentos sociais durante o estudo, elaboração e aprovação do documento. A celeridade com que o processo iniciou e foi concluído não efetivou a participação social dos diferentes segmentos.

Em resumo, os municípios da região da AMAUC finalizaram as ações relativas aos Planos Municipais de Educação aprovando-os no prazo estabelecido, sendo que nas análises realizadas observa-se que esses documentos, em alguns casos, não se ocupam com aquilo que de fato justifica sua necessidade: o planejamento contínuo e democrático das ações relativas à educação brasileira.

7 AS CONSIDERAÇÕES FINAIS E O LUGAR DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Vimos neste estudo que o Plano Nacional de Educação, aprovado através da Lei 13.005 em 2014, desencadeou o processo de revisão e elaboração dos planos de educação nos municípios brasileiros. Para garantir tal intento, é oportuno lembrar que o Plano Nacional de Educação buscou constituir-se em importante documento indutor das políticas educacionais no país, mesmo que sua aplicabilidade em sua totalidade ainda represente um grande desafio a ser vencido, ele é o documento que aponta um cenário a ser objetivado na educação brasileira. Considerando esses aspectos, Dourado (2017, p. 41) analisa:

Os principais desafios referem-se ao processo de materialização do PNE ao qual se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como o esforço pela ampliação dos recursos para a educação.

Nesta direção, vemos um longo e estreito caminho a se percorrer para materializar o PNE e seus desdobramentos. Longo porque exigiu esforço contínuo, fosse ele financeiro ou político, na garantia do estabelecimento dessas políticas ou da esfera gestora escolar no sentido de planejar, refletir e gerir as políticas educacionais de forma continuada no chão da escola.

O caminho também se mostra estreito considerando que ainda há necessidade de amadurecimento daqueles que estão diretamente envolvidos com a educação quanto à importância de um plano dessa magnitude, para a educação brasileira. Transformá-lo em ação é o desafio que se apresenta.

Desde o Manifesto dos Pioneiros em 1932, o Brasil clamava por um Plano de Educação que refletisse a realidade do país, as peculiaridades, as necessidades e as possibilidades de avanço e renovação da educação pública. Os planos de educação elaborados até então, foram considerados por seus dirigentes, em diferentes momentos históricos, como registro de metas, aplicação financeira ou apêndice de programas de obras. Estrategicamente, a participação popular na construção desses documentos não era considerada como parte do processo.

Não apenas na definição de políticas sociais, consideramos a participação popular essencial para um avanço no panorama que se observa na educação brasileira. Saviani (entrevista Jornal UFG, 2013) aponta:

A participação popular é importante em vários sentidos, mas destaco o fato de a população explicitar suas demandas, suas necessidades e, nesse sentido, reivindicar do Estado o atendimento dessas necessidades. Elas são definidas como um direito na nossa própria legislação e cabe ao Estado atender a esse direito. Então, é importante que a sociedade manifeste essas necessidades e também que se organize e pressione o Estado. Pelo fato do Estado ser controlado pelo poder econômico e por interesses de grupos dominantes, ele tende a agir mais segundo as pressões dos grupos dominantes, reforçando, assim, os mecanismos de exploração da população. Reitero que é preciso que a população pressione o Estado para atender às suas necessidades e aos seus interesses em matéria de educação, e ao seu direito à educação de qualidade.

Primeiramente, porque o planejamento tinha exclusivamente o viés político e havia o entendimento de que os dirigentes sabiam a direção a seguir. Nessa seara, a participação social não ocorria de forma direta. A participação da sociedade na definição de suas necessidades foi uma conquista galgada através de muita luta para que os anseios da população fossem ouvidos.

A participação efetiva de sindicatos, associações de pesquisa e órgãos que representavam a educação deu visibilidade às discussões em torno da escola pública, sobre a real situação em que ela se encontrava e o que era necessário fazer para garantir o direito à educação para todos. Nesses momentos de debate e discussões, a participação de setores favoráveis à escola pública ou que dela se beneficiavam e lucravam com suas dificuldades desvelava visões, percepções e contradições daqueles que se envolviam nas discussões. Por vezes, muitas políticas implantadas seguiram interesses que beneficiaram o mercado em detrimento da escola, dos alunos e suas necessidades, como aponta Bucci (2004, p. 32):

Sem informação não erigimos uma sociedade plenamente incluídos nela, socialmente e, sobretudo, politicamente. E incluir politicamente não significa ter cidadãos “obedientes”, que concordem com as formulações que recebem prontas, mas cidadão 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.

A Lei 13.005 resultou de um longo processo de embates, avanços e controvérsias, no qual a bandeira da participação popular já havia sido levantada. Momentos distintos e de avanço como o CONAE, Conferências de Educação e outros eventos que pensavam a educação auxiliaram nessa tomada de consciência. Havia o desejo por parte da sociedade de estar incluída, discutindo e propondo alternativas para que a educação conseguisse avançar.

Atento ao discurso de participação enquanto instrumento de legitimação do processo, o Estado tomou para si esse discurso, estabelecendo conselhos, fóruns e outras ferramentas que trouxessem diferentes setores sociais para elaborar e acompanhar as discussões referentes aos planos. Nem todas elas foram eficientes ou serviram àquilo que se propunham, porém, diferentes grupos adentraram o processo e discutiram ações, metas, estratégias e condições para tornar a educação igualitária, ofertando oportunidades de avanço para todos.

No que tange ao período que dedicamos nosso estudo, o MEC demonstrava ter como um de seus objetivos de atuação tornar o PNE eixo central do planejamento das políticas educativas nacionais. Por conta disso, várias e contínuas ações foram desenvolvidas interna e externamente, projetando metas e estratégias que efetivassem o processo de encaminhamento dos planos dentro dos municípios.

As ações relativas ao PNE foram desenvolvidas articuladas às políticas dos Organismos Internacionais, que pensavam a gestão da educação através da racionalidade na aplicação de recursos e o estabelecimento de parcerias que garantissem modernidade e eficiência na educação. Dessa forma, uma das metas do Estado, foi desenvolvida através do desencadeamento do trabalho do MEC, promovendo ações para que os municípios alcançassem seus planos finalizados, aprovados e transformados em lei até o final do primeiro semestre de 2015. Tal trabalho foi articulado através das parcerias com instituições que se aproximaram dos municípios para efetivarem o processo.

As parcerias na educação são em outras instâncias objeto de estudos de Peroni (2018), Wood (2014), Caetano (2017), dentre outros. No caso específico dos Planos Municipais de Educação, elas se estabeleceram através da Rede de Assistência Técnica que constituiu os Comitês Tripartites nos estados, promovendo a atuação direta dos Avaliadores Educacionais junto aos municípios, seguindo o ideário planejado e organizado pelo MEC.

A presença dos Avaliadores Educacionais na Região da AMAUC, possibilitando que as ações relacionadas aos Planos Municipais fossem encaminhadas, garantiu que todos os municípios concluíssem os documentos dentro do prazo estabelecido, mesmo que, para isso, quatro municípios da região da AMAUC necessitassem contratar assessoria externa para dar cabo à tarefa. A contratação de equipes externas para finalizar os documentos de acordo com o solicitado pelo Ministério demonstrou a fragilidade em que se encontravam muitos municípios, necessitando de orientações contínuas para as tarefas à luz das políticas nacionais e dos desdobramentos que advinham delas.

É notório que a organização adotada pelo MEC, estabelecendo um modelo de orientação aos gestores e equipes para organizar o PME foi positiva. Contudo, ao ser desenvolvido de forma aligeirada, mirando muito mais os prazos de execução do que o processo de construção em si, o objetivo ficou aquém do esperado, pois para muitos gestores, a reflexão sobre os planos não ocorreu e, ao correrem contra o tempo para cumprir tabela, não pensaram sobre as ações aprendidas e seu desdobramento no cotidiano dos municípios. Assim, o processo de aprendizado não se efetivou.

Compreendemos que planejar a política educacional é imprescindível. O planejamento permite prever etapas e alcance das ações além de definir o direcionamento, recursos e possíveis entraves que possam ocorrer durante o processo. Entretanto, também há que se compreender que o tempo é fator fundamental para que os gestores possam entender como e porque fazê-la localmente. Pouco se avança no aprendizado desses processos quando os prazos são exíguos. Desse modo, os movimentos em torno do aprendizado do plano e sua função junto aos municípios ficam comprometidos.

Além de haver se constituído como ponto de apoio aos municípios na elaboração de seus planos, a atuação do Comitê Tripartite se desvelou como parte do processo de regulação das políticas educacionais por parte do MEC. Ao dar o tom, a direção, o modelo de execução, o Estado mantém consigo as rédeas do processo, coordenando e acompanhando as ações executadas pelos municípios.

Dessa forma, a centralidade da organização e controle do processo continuou nas mãos do Estado. Conduzindo as ações através de parceiros que se responsabilizavam pela execução das ações junto aos municípios, o MEC imprimiu o ritmo e direção, descentralizando a execução das tarefas quanto aos Planos de

Educação, delegando sua execução aos Avaliadores que representavam as entidades as quais os selecionaram para fazerem parte do respectivo Comitê. Nessa direção, Barroso (2013, p. 17) reflete:

[...] com a descentralização, a promoção do local está associada à necessidade de se proceder à recomposição do papel do Estado, através de uma diminuição da sua função de prestador direto do serviço público, mas conservando a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa. A lógica dominante é a da modernização e requalificação da administração pública (tendo em conta as suas novas funções), com recurso a novas modalidades de relacionamento entre administradores e administrados (contratualização), ao reforço da democracia local, bem como ao estabelecimento de parcerias entre os vários agentes públicos e privados. Neste sentido, pode dizer-se que esta redistribuição de funções entre o centro e a periferia põe em causa a própria dicotomia tradicional entre centralização e descentralização.

Este estudo buscou compreender os embates e contradições que houve durante a elaboração ou revisão dos Planos Municipais de Educação, perguntando-se em que medida as orientações prestadas pelos Avaliadores Educacionais foram compreendidas e colocadas em prática na região da AMAUC. Verificamos que todos os municípios da Associação que preencheram o Termo de Cooperação Técnica cumpriram aquilo que se responsabilizaram, aprovando seus planos no modelo e prazo estabelecidos.

Há que se apontar que no decorrer desse processo, aqueles municípios que já possuíam um documento construído anteriormente o abandonaram, não utilizando o mesmo para avaliar alcances, retomar processos ou dar continuidade nos pontos em que houve avanço educacional. Somos sabedores da importância que há em pensar ações que tenham sequência, que não sejam esquecidas pelo caminho, que sirvam como instrumento de avaliação e reflexão de um processo. No que tange à educação, este retomar analítico deve ser constante para que possamos aprender com o erro e evoluir através dele.

Olhar a história, os documentos, os planejamentos passados são etapas fundamentais quando nos deparamos com o momento atual, desejando acertar, construindo novos caminhos com diferentes perspectivas, buscando avançar. Durante a realização das entrevistas encontramos gestores esforçados e dedicados, identificados com a educação pública e suas necessidades, ávidos em acertar,

querendo atuar de forma democrática e participativa. Muitos, porém, têm fragilidades teóricas para desencadear esses processos, pois precisam aprender os princípios fundamentais que estão inseridos no bojo das políticas. Além disso, muitos gestores não possuíam autonomia no planejamento, não podiam bancar suas decisões e precisavam, indubitavelmente, receber o aval do Prefeito ou do Secretário de Administração.

Sem autonomia para tomar as decisões necessárias para que o planejado se efetive, o trabalho não avança e as políticas educacionais não se firmam com a importância que precisam ter. Assim, um Plano Municipal de Educação é um plano de ação a ser perseguido: metas físicas, de atendimento, investimento, valorização ao magistério e seu entorno. Um Plano de Educação é muito mais que um emaranhado de páginas escritas e transformadas em lei. Ele deve constituir-se na espinha dorsal do planejamento a ser realizado pela Secretaria de Educação. Essa precisará adequar as estratégias e ações a serem cumpridas a curto, médio e longo prazo, quem fará e como as ações serão conhecidas e compartilhadas com toda a comunidade.

Todas as ações não podem perder de vista o aluno e sua efetiva condição de aprender. É para isto que um Plano Municipal de Educação deve existir: para direcionar o alcance das políticas educacionais dentro do município. Considerando tais aspectos, um gestor precisa ter autonomia em suas decisões, independentemente do tamanho de seu município e da equipe que junto com ele atua. É se utilizando da autonomia que conseguem pensar, planejar e decidir a educação que almejam, considerando os alunos e a comunidade que vive naquele lugar.

A efetivação de um documento dessa magnitude deve ser acompanhada pelo Ministério da Educação, sendo que as orientações são fundamentais para que os gestores avancem na efetivação dos processos. A função dos Avaliadores educacionais é por demais necessária na aproximação do MEC com os gestores municipais, mas é fundamental que esses avaliadores sejam profundamente preparados para atuar com os gestores.

Além disso, é imprescindível que os profissionais que chegam aos municípios para orientar e programar políticas sejam descolados de instituições que sempre definiram políticas de educação e, de certa forma, com viés político partidário. As sucessivas trocas de Avaliadores durante o processo de elaboração dos

documentos atrasaram muitas ações que poderiam ter sido mais bem esclarecidas ou orientadas.

Nesse sentido, os Avaliadores Educacionais precisam estar seguros de todas as ações, conhecendo o processo antecipadamente, percebendo de onde as ações iniciam e que documento devem auxiliar os municípios a produzir. Sabedores dessas informações, eles terão condições de antever necessidades, promover estudo e aprofundamento do debate e aprendizado. É esse movimento que torna o PME necessário durante o planejamento que as secretarias precisam aprender a desenvolver. Löwy (1991, p. 31) aponta que “dentro de uma visão social de mundo, podem aparecer visões distintas” e, por isso, quanto mais os gestores se sentirem capacitados, conhecendo os processos e políticas a fundo, mais prudentes e reflexivos se constituirão, promovendo uma educação pública que considere o aluno como centralidade do processo.

Neste estudo compreendemos que um Plano Municipal de Educação não se refere somente a um conjunto de ações, sua importância é muito maior. Por isso, historicamente, ele foi tão necessário. O PME deve promover a participação não apenas de alunos e professores, mas da comunidade como um todo, pensando as questões operacionais e as concepções filosóficas que compreendem a escola, pois ela não é uma ilha, ela se insere numa comunidade que tem história e vivências próprias. Por isso, é fundamental considerar esses aspectos.

Por fim, encerramos aqui com o desejo de que o Plano Municipal de Educação seja para todos os municípios, não somente aqueles da região da AMAUC, mas de todo o país, uma fonte de planejamento e busca incessante para alcançar as metas ali propostas. Ao atingi-las, essas promoverão, de fato, um avanço significativo na sociedade brasileira, pois é com educação que um país avança. É uma pátria educadora que garante um povo conhecedor de seus direitos e deveres.

EPÍLOGO

Este estudo centrou seus objetivos na questão que se referia à elaboração/revisão e aprovação dos Planos Municipais de Educação, período esse compreendido entre a aprovação da Lei 13.005, em 25 de junho de 2014, até o ano de 2015, prazo para implementação dos planos em âmbito local. É impossível colocar ponto final nessa discussão sem nos determos nos aspectos atuais que rondam a educação brasileira.

Encontramo-nos em um período conturbado no país, com retrocessos e perdas de direitos dos trabalhadores em geral. Tais aspectos recaem conseqüentemente também sobre a educação pública, na perda de recursos, no contingenciamento de valores para Universidades e Institutos Federais, entre outros ataques que assolam educadores, pesquisadores e principalmente os alunos brasileiros.

Em janeiro de 2019, um novo governo toma posse no país e, ao assumir suas funções, imediatamente, o presidente eleito promove profundas mudanças na governança do país. Através de um discurso calcado na moralidade e otimização de recursos, ajusta ministérios, reagrupa funções e extingue secretarias e diretorias que a nosso ver tinham funções estratégicas no desenvolvimento das políticas públicas e educacionais do país.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - SASE foi uma dessas secretarias que deixaram de existir através da assinatura de um único decreto. Por conta disso, a Diretoria de Acompanhamento dos Planos Municipais de Educação também desaparece. Desde então, não há Avaliadores Educacionais percorrendo os municípios, nem a ação dos Comitês Tripartites em cada estado, a Rede de Assistência Técnica se esfacelou. Não há mais informações de que direção os municípios devem seguir, nenhum caderno de orientações sendo lançado ou ações sendo desenvolvidas no sentido de dar continuidade às ou acompanhamento das ações relativas aos Planos Municipais de Educação.

Se este estudo demonstra as fragilidades dos municípios quando da ação direta dos Avaliadores Educacionais no estabelecimento dos Planos Municipais de Educação, podemos afirmar que a forma abrupta com que esses profissionais deixam de atuar prejudica ainda mais a continuidade das ações relativas a esses documentos.

Quem faz o que então? Ao não assumir claramente suas funções quanto ao acompanhamento dos Planos, o MEC abre espaço para que outras instituições o façam e os Tribunais de Contas brasileiros assumem a função de controle sobre as ações dos municípios, buscando manter as ações desenvolvidas, atuando de forma fiscalizadora e contínua.

A ação não é atual, considerando que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas - ATRICON aprovou em 06 de dezembro de 2015, uma Resolução 03/2015 contendo as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática "*Controle externo nas despesas com educação*". Essa ação seria desencadeada em conjunto com aquelas medidas adotada pelo MEC, os municípios seriam orientados e cobrados para que a efetivação de fato ocorresse.

A atuação do MEC quando da criação da SASE garantiu um processo articulado de ações específicas, que permitiram aos municípios elaborarem seus documentos, diagnosticando suas redes e percebendo suas verdadeiras atribuições no que tange à educação de seus munícipes. Verificamos que em muitos casos, a orientação oriunda dos Avaliadores Educacionais MEC/SASE engessou os municípios para que o documento fosse elaborado obedecendo exclusivamente à estrutura geral do Plano Nacional num curto prazo, com orientações por vezes desconstruídas.

Ao mesmo tempo em que a atuação dos Avaliadores Educacionais cobrou a elaboração dos documentos, a extinção da SASE, em janeiro de 2019, representa um duro golpe para a continuidade das ações quanto ao acompanhamento e monitoramento dos planos de educação. Atualmente, não se tem informações claras quanto a um setor específico do Ministério de Educação que seja responsável pelas orientações quanto ao PME aos municípios.

Dessa forma, a atuação dos Tribunais de Contas constitui-se no momento, como única instituição que ainda aponta importância aos Planos Municipais de Educação. O limite dessa atuação se centra na condição de que o desempenho da organização centra-se na fiscalização das ações e não se constitui como um espaço de orientação, debate e construção de alternativas às dificuldades pedagógicas ou de recursos que assolam fortemente os municípios nos dias atuais.

Outro ponto para análise se refere à questão de que a atuação dos Tribunais de Conta cobra fortemente ações dos municípios necessitando anualmente responder a questionários, entregar documentos comprobatórios de ações

desenvolvidas para atingir as metas previstas em seus planos. Tal acompanhamento não se desdobra aos estados e União, sendo que as maiores cobranças são feitas aos municípios, que têm menor poder de decisão no processo de estabelecimento de políticas educacionais.

É fundamental que se crie em âmbito nacional, a cultura de que os documentos não fiquem esquecidos nas gavetas de seus governantes e sejam realmente utilizados para o planejamento de ações destinadas ao atendimento dos cidadãos brasileiros, independentemente de sua idade, respeitando suas necessidades e peculiaridades. Assim, para que possamos avançar nas políticas públicas educacionais no Brasil, é também fundamental que esforços coletivos sejam empregados visando garantir que os investimentos, capacitações e estudos promovam a continuidade das ações. O empenho nessa articulação precisa ser processual e continuado. Desses esforços, professores, alunos, pais e comunidade em geral devem ser reconhecidos como os principais atores do processo.

Em especial, acreditamos que ao assumir o Estado, nenhum governante pode, através de discurso que pregue moralidade e desconheça de fato a verdade, jogar fora os avanços alcançados. Os Planos Municipais representaram um avanço, são necessários aos municípios e precisam ser orientados e acompanhados sob pena de retrocedermos ainda mais no estabelecimento de políticas educacionais que promovam a justiça, a igualdade social e o conhecimento.

O cenário econômico, social e educacional é tão grave que nunca a frase proferida por Marx (1848) no Manifesto Comunista foi tão atual: “*Trabalhadores do mundo uni-vos*”. Essa frase reflete a necessidade de que todos nós, trabalhadores da educação enxerguemos o cenário grave em que já se encontra a escola pública e que se compreenda que através da mobilização popular não deixemos o país cair no ostracismo de um governo que não enxerga a educação como prioridade.

Parafraseando Marx convido professores, pesquisadores e alunos a unirmo-nos para que a educação pública não perca seu espaço, importância e função.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. Cidadania e direitos num mundo globalizado. **Perspectivas**, São Paulo, n. 22, p. 95-107, 1999.

ANTUNES, J.; ZWETSCH, P. S.; SARTURI, R. C.. Uma análise das orientações dos organismos internacionais para a elaboração de Políticas Públicas Educacionais para a primeira infância na América Latina e no contexto nacional. In: SARTURI, Rosane Carneiro, TREVISAN, Mônica de Souza; ZWETSCH, Patrícia dos Santos. (Orgs.). **Trasnversalizando A Educação Infantil e a formação de professores**. 1ed. São Leopoldo/RS: Oikos, 2017, v. 2, p. 23-38.

BARDIN, L. (2009). Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70.

BARROSO, João. **O estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - out. 2005.

_____. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Temas e Problemas**, vol. 12 e 13, p. 13-25, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/viewFile/11/5>. Acesso em: 08 ago. 2019.

_____. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - out. 2005.

_____. (org.). **A regulação das políticas pública de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: EDUCA, 2006.

BIRD. **Education, politique sectorielle**. Washington: Banque Mondiale, 1980.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação - CONAE 2009**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf Acesso em: 03 out. 2018.

_____. **Conferência Nacional de Educação - CONAE 2014**. Disponível em: http://confinteabrasilmais6.mec.gov.br/images/documentos/documento_final_CONAE_2014.pdf Acesso em 04 out. 2018.

_____. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm Acesso em: 04 dez. 2018.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. **Decreto 7.480 de 16 de maio de 2011**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. **Medida Provisória 361**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Mpv/361.htm Acesso em: 22 jun. 2019.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf> Acesso em: 06 fev. 2019.

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

CATTANI, Antônio David. **Trabalho e Tecnologia**. Dicionário Crítico. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002, quarta edição revista e ampliada.

CHAUÍ, Marilena **Convite à filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JÚNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Ângelo Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 449 - 461 mai./ago. 2016.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 12 jun. 2018.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

_____. **Plano Nacional De Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUC+A%C3%87%C3%83O++Pol%C3%ADtica+de+Estado+para+a+educa%C3%A7%C3%A3o+brasileira/2cbb3d59-497d-45a8-a5af-d3bbe814336e?version=1.5> Acesso em: 03 mar. 2019.

FONSECA, Marília O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, vol. 24, n. 1, jan./jun., 1998 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004 Acesso em: 23 dez. 2018

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In FAZENDA, Ivani (org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

HISTEDBR, O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista Histedbr on-line**, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf Acesso em: 18 fev. 2019.

HORTA, José Silvério Baia. Plano Nacional de Educação da Tecocracia à Participação Democrática. In. CURY, C. R. J., HORTA, J. S. B, BRITO, Vera Lúcia A. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Ed. do Brasil, 1997, p. 137-206.

_____. Planejamento educacional. In: MENDES, D. T. (coord.) **Filosofia da educação brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

JIMENEZ, Susana V.; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital; notas críticas sobre as diretrizes para a educação no novo milênio. **Cadernos de Educação**, Pelotas: Editora da UFPEL, ano 16, nº 28, jan./jun., p. 119 – 138, 2007.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v.46, n.159, p.38-62 jan./mar. 2016.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Docência em Formação).

LOMBARDI, José C. historiografia educacional brasileira e os fundamentos teóricos metodológicos da história. *In* **Pesquisa em Educação - História e Filosofia e Temas Transversais**. 2. ed. Campina: Autores Associados; Histendbr; Caçador: UnC, 2000.

LÖWY, Michael. **Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista** São Paulo: Cortez, 1991.

MARQUES, Sabrina Rodrigues. **Neoliberalismo: uma fase atual do capitalismo**. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/45/1460991918_ARQUIVO_SabrinaRodriguesMarques.pdf Acesso em: 20 dez. 2018.

MCNAMARA, Robert Equidad social y crecimiento económico. **El Mercado de Valores**, Mexico, n. 41, out., 1972.

MEYER, Dagmar Estermann; PARAÍSO, Marlucy Alves (orgs.). **Metodologia de pesquisas pós-críticas em educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Mazza, 2014.

MENDES, Durmeval Trigueiro **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2000.

MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação**. Consolidação do projeto neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

MELLO, Diogo Lordello de. **O município na organização nacional: bases para uma reforma no regime municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1971.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para além do capital**. Trad. De Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

MILITÃO, S.C.N., MILITÃO, A.N., PERBONI, F. **Do PNE/2001 ao novo PNE (2011-2020): o financiamento da educação em análise**. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866_3462.pdf Acesso em: 07 fev. 2019.

MINAYO, Marília Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

MORROW, Raymond A.; TORRES, Carlos Alberto. Estado, globalización y política educacional. In: BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. (Coords.): **Globalización y educación - manual crítico**. Madrid: Editorial Popular, 2005. pp. 31-58.

PARO, Victor Henrique **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública** IN: SILVA, Luiz Heron da; org. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 300-307.

PEREIRA, Jhonata Moreira; GROSSI JÚNIOR, Geraldo. A Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou Adequação dos Planos Municipais de Educação. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2016. **Anais Eletrônicos [...]**. Disponível em: [consad.org.br > wp-content > uploads > 2016/06 > Painel-37-03](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-37-03) Acesso em 12 jun. 2018.

RIBEIRO, Elisa Antônia. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008.

ROSALES, Mário. As associações de municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 41, nº 212, p. 38-44, jul./set. 1994.

SANTANA, Djanira Ribeiro. Legislação e políticas públicas para a educação no Brasil: o lugar da educação infantil neste contexto. **Enciclopédia Biosfera**, Centro Científico Conhecer - Goiânia, vol.7, n.12; 2011 Disponível em: <http://www.conhecer.org.br/enciclop/2011a/humanas/legislacao%20e%20politicas.pdf> Acesso em: 05 jan. 2019

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Editores Associados, 2008.

_____. Participação popular como elemento central na educação. Entrevista com Dermeval Saviani, 07 nov. 13. Disponível em: <http://jornal.ufg.br/n/63771-entrevista-participacao-popular-como-elemento-central-na-educacao> Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas/SP, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim. A pesquisa na pós-graduação em educação. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos: UFSCar, vol. 1, nº 1, p. 31-49, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar e SILVA Jr, João dos Reis. As novas faces do ensino superior privado. **UNIMEP**, maio/ 1994.

SMOLKA, Ana Luiza Bustamante (2000). O (im)próprio e o (im)pertinente na apropriação das práticas sociais. **Cadernos Cedes**, vol. 50 (1), 26-40.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Educação**: um tesouro a descobrir. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por Acesso em: 21 dez. 2018.

WOOD, E. M. A separação do econômico e do político no capitalismo. **Nova Revisão da Esquerda**, v. I, n.127, maio-jun., 1981.

VALENTE, Ivan. ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? I, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set./2002.

APÊNDICE A - TABELA SÍNTESE DOS OBJETIVOS DA TESE E CONCLUSÃO POR CAPÍTULOS

Objetivo Geral: Compreender que embates e contradições foram vivenciados nos municípios da região da AMAUC durante o processo de construção/revisão dos Planos Municipais de Educação.

CAPÍTULO	OBJETIVO	CONCLUSÕES
<p>PARTE I: AS ESCOLHAS METODOLÓGICAS QUE NORTEIAM O ESTUDO</p>	<p>Este capítulo não estava voltado a responder os objetivos da tese, mas ao mesmo tempo, torna-se fundamental ao apresentar as escolhas que nortearam a organização da tese, objetivos e problema de pesquisa.</p>	<p>Este capítulo possibilitou ampla reflexão acerca da organização da tese. De caráter organizativo possibilitou apresentar o direcionamento selecionado para a realização do estudo.</p> <p>Partindo do fundamento da pesquisa no Materialismo Dialético compreendemos que a totalidade é categoria essencial para a reflexão acerca dos resultados e observações realizadas. Neste sentido, tanto o capítulo 1 quanto o capítulo 2 trazem elementos para o entendimento do lugar e da relação que se estabelece na pesquisa.</p>
<p>PARTE II: OS CAMINHOS PERCORRIDOS NA CONSTRUÇÃO DA TESE</p>	<p>Compreender o contexto da globalização e sua influência nas políticas educacionais em face do capitalismo e a emergência dos ditames neoliberais.</p>	<p>Este capítulo se dedicou em apresentar o espaço escolhido pela pesquisadora para expor sua relação com o campo empírico da pesquisa, esclarecendo de onde nascem os objetivos da tese.</p> <p>Procuramos delimitar e apresentar as principais características da região a ser pesquisada, aproximando a realidade dos municípios da região da AMAUC com os objetivos do estudo.</p> <p>Neste capítulo, também debruçamo-nos em esclarecer os aspectos metodológicos selecionados para o levantamento de dados e relações com os autores selecionados.</p>
<p>CAP I: O CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E SUAS RELAÇÕES 1.1 GLOBALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO: MANUTENÇÃO DAS</p>	<p>Compreender o cenário neoliberal e globalizante bem como a atuação dos Organismos Internacionais na formulação das políticas educativas que interferem na elaboração dos Planos</p>	<p>Este capítulo procurou apresentar o cenário neoliberal e globalizante bem como a atuação dos Organismos Internacionais na formulação das políticas educativas, tal reflexão é essencial para o entendimento das ações desenvolvidas quanto à elaboração dos Planos de Educação e seu resultado no chão da escola.</p> <p>A globalização modificou a forma de</p>

<p>RELAÇÕES DE PODER ATRAVÉS DA ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS</p> <p>1.2. OS REFLEXOS DAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS NO BRASIL</p>	<p>Municipais de Educação.</p>	<p>governar, e estabelecendo agendas políticas de atendimento às populações. O processo de globalização está intimamente relacionado ao modo capitalista dos sistemas produtivos.</p> <p>As modificações no papel do Estado estão alicerçadas na Teoria do Capital Humano e na concepção neoliberal, que atua com o objetivo de ditar políticas a governantes conservadores, com perfil liberal, com o intuito de fazer as mudanças nestes países buscando inseri-los num mundo contemporâneo e globalizado.</p> <p>A reconfiguração do Capital, alinhado aos interesses de grupos econômicos e as agendas definidas pelos Organismos Internacionais desnuda-se em um nicho de mercado rentável economicamente: o gerenciamento privado de espaços públicos. Os Organismos Internacionais se constituem em agências detentoras de recursos financeiros, com equipes técnicas alinhadas ao modelo Neoliberal e de acumulação de renda.</p> <p>Através das orientações dos Organismos Internacionais, o Estado redimensiona sua atuação no estabelecimento de políticas e passa a adotar uma função reguladora na oferta de seus serviços.</p> <p>A organização das funções do Estado para se adequar às agendas estruturantes refletem na escola e nas políticas voltadas às questões educacionais.</p> <p>No Brasil, a atuação dos Organismos Internacionais ditou as reformas educacionais e ajustes à legislação acompanhando modelos externos.</p> <p>Os conjuntos de orientações difundidos sistematicamente pelos Organismos Internacionais e responsáveis pelas mudanças e alterações das políticas educacionais definem a centralidade da atuação governamental na fixação e organização das diretrizes pedagógicas nacionais.</p>
<p>2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL</p>		<p>Para que os próximos capítulos sejam compreendidos é fundamental apresentar um histórico sobre o PNE no país</p>

<p>DE EDUCAÇÃO 2.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2.2 A APROVAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO LEI Nº 10.172 E SUAS IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO EDUCACIONAL 2.3 O PNE 2014- 2024 E A MANUTENÇÃO DA CENTRALIDADE NA ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS POR PARTE DO ESTADO</p>		<p>percebendo como o mesmo foi sendo concebido pelo Estado até os dias atuais. Historicamente as instituições brasileiras não possuíam um sistema nacional que uniformizasse conteúdos e avaliações. O Estado não demonstrava um planejamento educacional que apontasse organicidade e definição de metas e estratégias ao ensino nacional.</p> <p>As primeiras discussões em torno da necessidade de um Plano de Educação Nacional são desencadeadas na Era Vargas, em um período marcado pelo nacionalismo, e a visão de construção de identidade nacional para o país.</p> <p>Em 1932 o Manifesto dos Pioneiros defendia a necessidade de uma educação que avançasse na superação de interesses individuais de classes através de educação pública, como direito dos indivíduos e obrigação do Estado.</p> <p>O Plano de Educação de 1937, constituía-se em uma lei geral da educação onde normas e procedimentos propunham organizar um sistema de ensino, com 504 artigos, foi denominado Código da Educação Nacional. No ano de 1962, cumprindo o que estava disposto na Lei de Diretrizes e Bases 4024/61, o Conselho Federal de Educação aprova um documento que estava dividido em duas partes: a primeira parte buscava traçar metas para um Plano Nacional de Educação e a segunda objetivava estabelecer normas para a aplicação dos recursos que se referiam aos Fundos.</p> <p>Em 1964, o governo militar assume o poder, quanto ao Plano Nacional de Educação aprovado para 1962-1970, o mesmo foi revisado em 1965 e 1966, por conta da criação do salário-educação Lei nº. 4.440/64, o qual aumentou recursos destinados ao ensino primário.</p> <p>Em 1980, em meio às articulações que surgem na sociedade, há o lançamento por parte do governo do III Plano Nacional de Desenvolvimento, considerado um avanço, o Plano apontava metas qualitativas para alcance de resultados, sociais e</p>
--	--	--

		<p>econômicas. Porém a falta de mecanismos de acompanhamento e revisão das ações, por parte do Estado ou a definição de responsabilidades para quem fazê-lo garantiu apenas o avanço das políticas econômicas.</p> <p>Seguindo as orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos, promovida pela UNESCO, em Jomtien na Tailândia, em 1990, subscrevendo a importância que o artigo 214 representava quanto ao estabelecimento de um Plano Nacional, o governo apresenta para a população o Plano Decenal de Educação para Todos.</p> <p>Aprovado no governo do Presidente Itamar Franco em 1993, o Plano Decenal de Educação não foi considerado pelo presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, para o planejamento e desenvolvimento das políticas de gestão para a educação de seu governo.</p> <p>A realização do “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública” em 1998, desencadeando forte pressão no governo para que houvesse a elaboração de um Plano que garantisse os princípios constitucionais de educação pública enquanto direito de toda população, com aplicação de recursos financeiros adequados para planejamento, organização e atuação dos profissionais da educação na escola pública.</p> <p>Em janeiro de 2001 é aprovado o primeiro Plano Nacional de Educação com vigência para dez anos, Lei nº 10.172. Aprovado com 295 metas apresentava-se organizado em capítulos e seções, organizado em seis partes e seguia a organização da educação brasileira, em seus níveis e modalidades educacionais.</p> <p>O anteprojeto do PNE encaminhado pelo Executivo ao Congresso no final de 2010, apresentava-se mais enxuto e trazia 20 metas e estratégias. A CONAE 2010 corroborou no processo de discussão e elaboração do plano, incluindo proposições que serviram como base para o PNE,</p>
--	--	--

		<p>defendia a aplicação de 10% do PIB para a educação nacional.</p> <p>O PNE, teve a versão final publicada em 25 de junho de 2014, Lei nº 13.005, com metas e estratégias para a educação nacional no decênio 2014-2024.</p>
<p>3 OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO À LUZ DA ATUAÇÃO DO COMITÊ TRIPARTITE E DOS AVALIADORES EDUCACIONAIS.</p> <p>3.1 A ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – DA APLICABILIDADE DA LEI</p> <p>3.2 OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO À LUZ DA ATUAÇÃO DO COMITÊ TRIPARTITE E DOS AVALIADORES EDUCACIONAIS</p> <p>3.3 A ATUAÇÃO DOS COMITÊS TRIPARTITES NOS ESTADOS NO MONITORAMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO</p>	<p>Compreender a ação do Comitê Tripartite no planejamento e execução das ações voltadas ao Plano Municipal de Educação no Estado de Santa Catarina.</p> <p>Discutir como a ação dos Avaliadores Educacionais interferiu nos rumos das metas e consecução do Plano Municipal de Educação.</p> <p>Identificar o desencadeamento das discussões em âmbito municipal a partir das orientações dadas pelos Avaliadores Educacionais.</p>	<p>Este capítulo buscou apresentar as ações desencadeadas pelo Ministério da Educação para garantir que estados e municípios tivessem Plano de Educação. Ações que perpassam a criação da Secretaria de Assistência Técnica – SASE, a Diretoria de Ensino da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação-DICOPE, a criação e estabelecimento dos Comitês Tripartites que eram parte da Rede de Assistência Técnica, atuando na elaboração dos planos municipais de educação entre 2014 e 2015 junto aos municípios.</p> <p>A aprovação do PNE em 2001, mesmo contanto com participação popular não garantiu a adesão de todos os municípios brasileiros.</p> <p>A aprovação da lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação atuou como indutora de políticas educacionais por parte do Ministério de Educação.</p> <p>Em 2011 o MEC encaminha planejamento e organização de sua composição: reorganiza a estrutura administrativa do Ministério, cria a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE e a Diretoria de Cooperação e Planos de Educação.</p> <p>Os Comitês Tripartites criados permitiram articulações nos municípios, a parceria MEC - UNDIME – CONSED assentiu que profissionais escolhidos por estas instituições fossem designados a se aproximarem dos municípios, articulando a participação dos mesmos na elaboração dos planos.</p> <p>O MEC não formalizou obrigatoriedade aos municípios para assinarem o Termo de Cooperação Técnica; os entes tinham autonomia para decidir se queriam ou não fazer parte da Rede de Assistência Técnica.</p>

		<p>Havia a orientação clara por parte do MEC e Avaliadores Educacionais, de que os entes não deveriam contratar assessoria externa e sim capacitar suas equipes.</p> <p>As instituições convidadas a fazer parte dos Comitês – Secretaria de Estado da Educação, CONSED e UNDIME, tinham a opção de indicar ou selecionar todos os profissionais e designá-los para as funções dentro do Comitê.</p> <p>Os Avaliadores Educacionais, tinham um número elevado de municípios para acompanhar por isso realizavam encontros em polos nas Associações de Municípios com reuniões mensais e gerais.</p> <p>A Rede de Assistência Técnica se constituiu em uma importante força de articulação e efetivação das ações dentro dos municípios, este modelo se consolidou numa experiência exitosa para o MEC.</p> <p>Os Avaliadores Educacionais subordinados a SASE/MEC tomam para si a responsabilidade na indução das ações nos municípios, garantindo que todos se envolvessem na execução dos planos.</p> <p>Em 2017, a Rede de Assistência Técnica atendia 5.570 municípios brasileiros, sendo que 5.361 municípios elaboraram ou adequaram seus planos, para esta ação a SASE/MEC conta com a colaboração de cerca de 310 AEs, para efetivar o monitoramento das ações.</p>
<p>4 AS VOZES, OS CONTEXTOS E O ENTENDIMENTO DOS MUNICIPIOS NA ELABORAÇÃO OU REVISÃO DO PME</p> <p>4.1 DO PLANEJAMENTO A AÇÃO: O COMITÊ TRIPARTITE E SEU ENTORNO</p> <p>4.2 OS AVALIADORES EDUCACIONAIS E SUA ATUAÇÃO</p>	<p>Discutir como a ação dos Avaliadores Educacionais interferiu nos rumos das metas e consecução do Plano Municipal de Educação. Identificar o desencadeamento das discussões em âmbito municipal a partir das orientações dadas pelos Avaliadores Educacionais. Analisar em que medida, os municípios conseguiram executar</p>	<p>Este capítulo se dedicou a apresentar as visões e percepções dos entrevistados quanto as ações relacionadas ao Plano Municipal de Educação, compreendendo as ações dos Avaliadores Educacionais e sua relação com a SASE/MEC articuladas com o Plano Nacional de Educação nos municípios brasileiros.</p> <p>Neste capítulo as entrevistas e reflexões foram organizadas em três categorias de análise, partindo dos objetivos propostos no estudo.</p> <p>A primeira categoria refere-se à ação do Comitê Tripartite no planejamento e na execução dos Planos, a segunda categoria se debruçar sobre a ação dos Avaliadores</p>

<p>NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA AMAUC</p> <p>4.3 CONTRADIÇÕES E EMBATES NO DECORRER DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO</p>	<p>na íntegra, as orientações do Comitê Tripartite para elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação.</p>	<p>Educacionais e por último, analisamos as contradições e embates contidos nas falas dos entrevistados durante este processo.</p> <p>A parceria foi o meio adotado pelo MEC para efetivar os planos, agentes externos responsáveis pelo desencadeamento do processo potencializou as ações e tornou o processo eficiente e rápido.</p> <p>O trabalho em rede mostrou-se eficaz: as diferentes instituições que compunham a Rede de Assistência Técnica abraçaram o trabalho e efetivaram as ações sob sua responsabilidade.</p> <p>A seleção dos Avaliadores Educacionais que iriam atuar nos municípios era feita considerando relações de amizade dentro das instituições que compunham o Comitê.</p> <p>A instituição que escolhia o Avaliador era a “dona” da vaga, podendo solicitar a saída do mesmo a qualquer momento.</p> <p>Não havia acompanhamento do MEC nem do Comitê Tripartite quanto às ações desenvolvidas pelos Avaliadores junto aos municípios, nem se estes tinham conhecimento das ações e programas ou se possuíam habilidade necessária para orientar os municípios.</p> <p>Os Avaliadores Educacionais tinham conhecimento apenas das etapas a serem desenvolvidas no momento, não tendo conhecimento da totalidade do processo.</p> <p>Os municípios foram contatados pelos Avaliadores Educacionais para aderirem ao Termo de Cooperação, o que ocorria de forma quase que compulsória, pois para ter acesso aos recursos do PAR o município precisava ter PME aprovado.</p> <p>A fragilidade teórica dos gestores que dirigiam os municípios da região da AMAUC pode justificar o entendimento de que foi o Colegiado de Educação da Associação e não o desencadeamento de uma política pública que deram origem a revisão do PME.</p> <p>Com equipes quase inexistentes para realização das atividades relativas aos Planos de Educação, muitos gestores deixavam de realizar atividades cotidianas</p>
--	--	--

		<p>da Secretaria para cumprirem os prazos definidos pelos Avaliadores.</p> <p>O prazo para desenvolvimento das ações relativas ao plano e sua aprovação nas Câmaras foi considerado curto pelos entrevistados, não permitindo amplo debate e discussões da comunidade sobre o tema. Os Avaliadores não conheciam todo o processo e por vezes, davam uma orientação e depois retrocediam quanto a orientação prestada e era necessário refazer aquilo que era orientado.</p> <p>As dúvidas que os próprios Avaliadores Educacionais tinham para orientar os municípios em que eram responsáveis esclarece a fragmentação com que muitas orientações foram repassadas, sem conhecer a totalidade das ações, os encontros traziam informações superficiais e pontuais.</p> <p>A troca de Avaliadores durante a elaboração do documento (03 ao todo) dificultou o entendimento das equipes quanto ao desenvolvimento do processo.</p> <p>Dentre os municípios entrevistados seis apontaram que elaboraram seus planos exclusivamente a partir das orientações recebidas dos Avaliadores Educacionais. Os demais que já possuíam documento abandonaram os antigos e se dedicaram a elaborar novos documentos. Ou seja, não houve revisão de documentos anteriores.</p> <p>A metodologia empregada para garantir que todos os municípios tivessem PME afastou a reflexão coletiva sobre o documento, considerando a urgência com que o mesmo precisava ser finalizado, a participação popular pouco ou quase nada ocorreu. A contradição então esteve presente quando muito se falou em processo democrático e a criação de comitês e fóruns para avaliação coletiva de um processo que na prática não se efetivou.</p> <p>Devido ao tempo e dificuldade de entendimento 03 municípios contrataram Assessoria Externa, posteriormente entendemos que o município que não aceitou participar deste estudo também</p>
--	--	---

		<p>havia contratado assessoria para a conclusão do documento.</p> <p>Outros municípios que fizeram seus planos recebendo orientações dos Avaliadores Educacionais e mesmo assim, copiaram muitas metas e estratégias tal como estão no Plano Nacional, sem de fato pensar sobre elas ou adaptá-las as suas reais necessidades.</p> <p>As trocas dos integrantes das equipes responsáveis pela elaboração do plano e também as trocas de Secretários de Educação foram fatores que também fizeram com que muitos municípios não dessem o devido valor que o PME precisa ter.</p> <p>Os gestores dizem que a participação nas discussões do plano foi mais efetiva entre pais e professores, a população em geral pouco participou. O prazo curto e a necessidade de se responsabilizar pelo acompanhamento das ações podem ter sido fatores que intensificaram este afastamento.</p>
--	--	---

**APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE
ENCAMINHADO AOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO MUNICIPAIS E/OU
DIRETORES DE ENSINO**

Prezado(a) senhor(a), Diretor(a) de Educação do Município_____

O projeto de pesquisa “*O Plano Municipal de Educação na região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC: embates e contradições*” é desenvolvido pela aluna Marcia Farinella Soares de Campos, sob orientação da professora Doutora Berenice Corsetti, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

Pelo presente instrumento, o(a) senhor(a) é convidado(a) a participar de uma entrevista, em local a ser escolhido pelo(a) senhor(a). Essa entrevista corresponde a algumas questões sobre a elaboração do Plano Municipal de Educação em seu município, as percepções a cerca da atuação dos avaliadores Educacionais SASE/MEC, bem como dificuldades, limites e contradições percebidas no decorrer deste processo. A entrevista será gravada, se assim o(a) senhor(a) permitir, e posteriormente transcrita, única e exclusivamente para fins de pesquisa.

Desse modo, com relação à pesquisa, assumo com o(a) senhor(a) os seguintes compromissos:

1. Que sua identidade, assim como a identidade de todos(as) os(as) participantes serão mantidas em sigilo, evitando qualquer constrangimento que as informações contidas nas entrevistas possam lhe causar.

2. Que as informações reunidas durante a entrevista serão usadas, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa e dos trabalhos científicos que dela poderão se desdobrar.

3. Que os resultados obtidos lhe serão apresentados, pois entendemos que este retorno permitirá que o(a) senhor(a) acompanhe as informações produzidas no desenvolvimento da pesquisa, assim como possibilitará que tais informações não sejam utilizadas em prejuízo ou para rotular de alguma forma as pessoas envolvidas nesta pesquisa.

4. O caráter voluntário de seu consentimento. Caso o(a) senhor(a) tenha interesse em desistir da participação na pesquisa, poderá ser feito a qualquer momento.

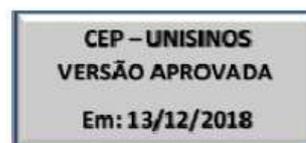
5. Se alguma questão da entrevista trazer algum desconforto ao senhor(a), a entrevista será suspensa e sua retomada ocorrerá quando o(a) senhor(a) considerar adequado; serão adotados todos os cuidados éticos necessários para sua superação, anonimato, adequação e/ou ajustes. Pois esta pesquisa cumpre as exigências éticas e científicas fundamentais à defesa dos interesses, da integridade e da dignidade de todos os participantes envolvidos

6. A garantia de que o(a) senhor(a) pode receber respostas ou dirimir dúvidas a qualquer momento sobre os procedimentos ou outros assuntos relacionados a pesquisa, por meio do telefone (49) 991428832 ou do e-mail marcia_farinella@yahoo.com.br

7. De que o(a) senhor(a) não terá nenhum tipo de despesa ao participar desta pesquisa, bem como nada lhe será pago por sua participação.

8. Este Termo assinado em duas vias, permanecendo uma cópia em seu poder e a outra com a pesquisadora responsável.

Concórdia, ____ de _____ de 2019.



Assinatura do(a) participante

Assinatura da pesquisadora

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE ENCAMINHADO AO AVALIADOR EDUCACIONAL MEC/SASE

Prezado(a) senhor(a), Avaliador(a) Educacional MEC/SASE _____

O projeto de pesquisa “*O Plano Municipal de Educação na região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC: embates e contradições*” é desenvolvido pela aluna Marcia Farinella Soares de Campos, sob orientação da professora Doutora Berenice Corsetti, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

Pelo presente instrumento, o(a) senhor(a) é convidado(a) a participar de uma entrevista, em local a ser escolhido pelo(a) senhor(a). Essa entrevista corresponde a algumas questões sobre a elaboração do Plano Municipal de Educação em seu município, as percepções acerca da atuação dos avaliadores Educacionais SASE/MEC, bem como dificuldades, limites e contradições percebidas no decorrer deste processo. A entrevista será gravada, se assim o(a) senhor(a) permitir, e posteriormente transcrita, única e exclusivamente para fins de pesquisa.

Desse modo, com relação à pesquisa, assumo com o(a) senhor(a) os seguintes compromissos:

1. Que sua identidade, assim como a identidade de todos(as) os(as) participantes serão mantidas em sigilo, evitando qualquer constrangimento que as informações contidas nas entrevistas possam lhe causar.

2. Que as informações reunidas durante a entrevista serão usadas, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa e dos trabalhos científicos que dela poderão se desdobrar.

3. Que os resultados obtidos lhe serão apresentados, pois entendemos que este retorno permitirá que o(a) senhor(a) acompanhe as informações produzidas no desenvolvimento da pesquisa, assim como possibilitará que tais informações não sejam utilizadas em prejuízo ou para rotular de alguma forma as pessoas envolvidas nesta pesquisa.

4. O caráter voluntário de seu consentimento. Caso o(a) senhor(a) tenha interesse em desistir da participação na pesquisa, poderá ser feito a qualquer momento.

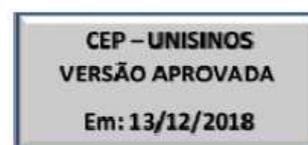
5. Se alguma questão da entrevista trazer algum desconforto ao senhor(a), a entrevista será suspensa e sua retomada ocorrerá quando o(a) senhor(a) considerar adequado; serão adotados todos os cuidados éticos necessários para sua superação, anonimato, adequação e/ou ajustes. Pois esta pesquisa cumpre as exigências éticas e científicas fundamentais à defesa dos interesses, da integridade e da dignidade de todos os participantes envolvidos

6. A garantia de que o(a) senhor(a) pode receber respostas ou dirimir dúvidas a qualquer momento sobre os procedimentos ou outros assuntos relacionados a pesquisa, por meio do telefone (49) 991428832 ou do e-mail marcia_farinella@yahoo.com.br

7. De que o(a) senhor(a) não terá nenhum tipo de despesa ao participar desta pesquisa, bem como nada lhe será pago por sua participação.

8. Este Termo assinado em duas vias, permanecendo uma cópia em seu poder e a outra com a pesquisadora responsável.

Concórdia, ____ de _____ de 2019.



Assinatura do(a) participante

Assinatura da pesquisadora

**APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE
ENCAMINHADO AO COORDENADOR ELABORAÇÃO DOS PLANOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO MEC/SASE**

Prezado(a) senhor(a), Coordenador elaboração dos Planos Municipais de Educação MEC/SASE _____

O projeto de pesquisa “*O Plano Municipal de Educação na região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC: embates e contradições*” é desenvolvido pela aluna Marcia Farinella Soares de Campos, sob orientação da professora Doutora Berenice Corsetti, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

Pelo presente instrumento, o(a) senhor(a) é convidado(a) a participar de uma entrevista, em local a ser escolhido pelo(a) senhor(a). Essa entrevista corresponde a algumas questões sobre a elaboração do Plano Municipal de Educação em seu município, as percepções a cerca da atuação dos avaliadores Educacionais SASE/MEC, bem como dificuldades, limites e contradições percebidas no decorrer deste processo. A entrevista será gravada, se assim o(a) senhor(a) permitir, e posteriormente transcrita, única e exclusivamente para fins de pesquisa.

Desse modo, com relação à pesquisa, assumo com o(a) senhor(a) os seguintes compromissos:

1. Que sua identidade, assim como a identidade de todos(as) os(as) participantes serão mantidas em sigilo, evitando qualquer constrangimento que as informações contidas nas entrevistas possam lhe causar.

2. Que as informações reunidas durante a entrevista serão usadas, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa e dos trabalhos científicos que dela poderão se desdobrar.

3. Que os resultados obtidos lhe serão apresentados, pois entendemos que este retorno permitirá que o(a) senhor(a) acompanhe as informações produzidas no desenvolvimento da pesquisa, assim como possibilitará que tais informações não sejam

utilizadas em prejuízo ou para rotular de alguma forma as pessoas envolvidas nesta pesquisa.

4. O caráter voluntário de seu consentimento. Caso o(a) senhor(a) tenha interesse em desistir da participação na pesquisa, poderá ser feito a qualquer momento.

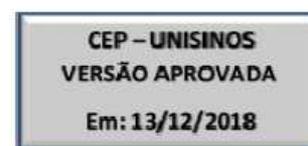
5. Se alguma questão da entrevista trazer algum desconforto ao senhor(a), a entrevista será suspensa e sua retomada ocorrerá quando o(a) senhor(a) considerar adequado; serão adotados todos os cuidados éticos necessários para sua superação, anonimato, adequação e/ou ajustes. Pois esta pesquisa cumpre as exigências éticas e científicas fundamentais à defesa dos interesses, da integridade e da dignidade de todos os participantes envolvidos

6. A garantia de que o(a) senhor(a) pode receber respostas ou dirimir dúvidas a qualquer momento sobre os procedimentos ou outros assuntos relacionados a pesquisa, por meio do telefone (49) 991428832 ou do e-mail marcia_farinella@yahoo.com.br

7. De que o(a) senhor(a) não terá nenhum tipo de despesa ao participar desta pesquisa, bem como nada lhe será pago por sua participação.

8. Este Termo assinado em duas vias, permanecendo uma cópia em seu poder e a outra com a pesquisadora responsável.

Concórdia, ____ de _____ de 2019.



Assinatura do(a) participante

Assinatura da pesquisadora

APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO OU PROFISSIONAL POR ELE DESIGNADO

Partindo do pressuposto que o Plano Municipal de Educação é um documento fundamental para o planejamento das políticas municipais de Educação e que o seu papel enquanto Gestor(a) desencadeou este processo localmente, suas respostas serão fundamentais para nosso estudo, perguntamos:

Quanto à construção/revisão do PME:

- 1) Seu município já possuía PME anterior a Lei 13005? Se sim, como ele foi considerado no processo de revisão?
- 2) Seu município assinou algum pacto ou termo de cooperação para receber as orientações quanto à elaboração/revisão do PME?
- 3) A atuação dos Avaliadores Educacionais-AE possibilitou que as discussões sobre o PME fossem realizadas da forma que você considera importante?
- 4) Como era a dinâmica de organização que os AE adotaram com os municípios?
- 5) Em sua opinião esta dinâmica permitia discussão, estudo ou outra forma de organização?
- 6) Em sua opinião, a forma com que os AE organizaram a revisão dos Planos permitiu que a comunidade se envolvesse e apresentasse proposições?
- 7) Quais foram os temas durante a elaboração/revisão do PME que suscitaram maiores discussões ou debates?

Quanto à atuação do Comitê Triparte e Avaliadores Educacionais SASE/MEC:

- 1) De que forma o município foi informado sobre as atribuições dos AE?
- 2) Como foi definida a sistemática de trabalho e prazos para finalização do PME?
- 3) Com que periodicidade o AE mantinha contato com seu município?
- 4) Como ocorria a comunicação entre a equipe responsável pela elaboração do PME em seu município e o AE?
- 5) O município recebia alguma forma de auxílio individualizado quando apresentava dificuldade na execução de alguma ação proposta pelo AE?
- 6) Os prazos propostos pelos AE eram exequíveis?
- 7) Quando o município não conseguia cumprir que organização o AE promovia?

Quanto ao PME:

- 1) Como seu município lançou as ações voltadas ao PME?
- 2) Em sua opinião, onde residiu a maior dificuldade em seu município para a elaboração/revisão do PME?
- 3) Estas ações foram capazes de mobilizar a comunidade?
- 4) Você percebia no estudo durante a elaboração/revisão participação, discussão, questionamentos? Onde havia maiores reflexões?
- 5) Qual foi o maior ganho que seu município teve com a aprovação do PME?
- 6) Onde você percebe a maior dificuldade/limitação com relação ao PME?

APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AVALIADOR EDUCACIONAL RESPONSÁVEL PELA REGIÃO DA AMAUC

Partindo do pressuposto que o Plano Municipal de Educação é um documento fundamental para o planejamento das políticas municipais de Educação e que o seu papel enquanto Avaliador(a) Educacional desencadeou este processo nos municípios da Região da AMAUC, suas respostas serão fundamentais para nosso estudo, perguntamos:

Quanto à construção/revisão do PME:

- 1) Os municípios assinavam pacto ou termo de cooperação para receber as orientações quanto à elaboração/revisão do PME?
- 2) A atuação dos Avaliadores Educacionais-AE possibilitou que as discussões sobre o PME fossem realizadas nos municípios?
- 3) Como era a dinâmica de organização adotada para garantir que os municípios elaborassem/revisassem o PME?
- 4) Havia orientações diferenciadas para aqueles que possuíam PME e precisariam revisar o documento?
- 5) Em sua opinião esta dinâmica permitia discussão, estudo ou outra forma de organização?
- 6) Em sua opinião, a forma organizada para realizar elaborar/revisar o PME permitiu que a comunidade se envolvesse e apresentasse proposições?
- 7) Quais foram os temas durante a elaboração/revisão do PME que suscitaram maiores discussões ou debates?

Quanto à atuação do Comitê Triparte e Avaliadores Educacionais SASE/MEC:

- 1) Como se deu o convite para o senhor fazer parte da equipe que desencadeou as discussões acerca do PME nos municípios da Região da AMAUC?
- 2) Quais eram as funções do AE junto aos municípios?
- 3) O(A) Senhor(a) visitou todos os municípios sob sua responsabilidade?
- 4) Que capacitação foi ofertada ao Senhor(a) por parte do MEC no sentido de prepará-lo para desenvolver as funções nos municípios?
- 5) Com que periodicidade o AE mantinha contato com seu município?

- 6) Como ocorria a comunicação entre a equipe responsável pela elaboração do PME nos municípios e o AE?
- 7) O município recebia alguma forma de auxílio individualizado quando apresentava dificuldade na execução de alguma ação proposta pelo AE?
- 8) Os prazos propostos pelos AE eram exequíveis?
- 9) Quando o município não conseguia cumprir prazos e orientações que organização o AE promovia?

Quanto ao PME:

- 1) Como os AE se envolveram nas discussões municipais quanto ao PME?
- 2) Em sua opinião, onde residiu a maior dificuldade nos municípios da região da AMAUC para a elaboração/revisão do PME?
- 3) Em sua opinião, os municípios foram capazes de mobilizar a comunidade na revisão/elaboração do PME?
- 4) Você percebia durante as orientações prestadas aos municípios insegurança, assuntos que geravam maiores discussões ou questionamentos? Onde havia maiores reflexões?
- 5) Qual foi o maior ganho para o município com a aprovação do PME?
- 6) Onde você percebe a maior dificuldade/limitação com relação ao PME na região da AMAUC?
- 7) Como o MEC acompanhou/participou de todo o processo? Havia encontros com responsáveis em âmbito nacional?

APÊNDICE G - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM COORDENADOR DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO MEC/SASE

Partindo do pressuposto que o Plano Municipal de Educação é um documento fundamental para o planejamento das políticas municipais de Educação e que o seu papel enquanto Coordenador de Elaboração do PME – SASE/MEC desencadeou este processo nos municípios brasileiros, suas respostas serão fundamentais para nosso estudo, perguntamos:

Quanto à elaboração da lei 13.005/14:

- 1) Que Orientações Internacionais (ONU, UNESCO, ...) nortearam a decisão de que todos os municípios brasileiros possuísem PME?
- 2) Que legislações nacionais nortearam as discussões?
- 3) Quais organizações internas o MEC precisou encaminhar para garantir que em junho de 2015 houvesse PME em praticamente todos os municípios brasileiros?
- 4) O modelo de organização de materiais disponibilizado aos AE e aos municípios, elaborado pelo MEC foi exitoso?
- 5) Os materiais foram elaborados de uma única vez ou foram sendo elaborados conforme se percebia a necessidade?

Quanto à atuação do Comitê Triparte e Avaliadores Educacionais SASE/MEC:

- 1) Em que momento o MEC planejou a criação de Comitês Tripartites?
- 2) Esta sistemática foi considerada positiva?
- 3) As orientações quanto ao início da elaboração até o processo final de acompanhamento do PME eram claras aos AE ou foram sendo informados das ações aos poucos?
- 4) Como se definiu as atribuições de funções dos Avaliadores Educacionais e Coordenadores?
- 5) Por que cada Estado pode organizar formas diferentes de selecionar os AE?
- 6) A capacitação ministrada aos AE foi suficiente para que todos pudessem realizar o trabalho esperado pelo MEC?
- 7) Os AE conseguiram desenvolver todas as ações que a SASE/MEC propunham?

- 8) Quantos AE o MEC possuía em 2015 e quantos possui atualmente?
- 9) Quando um AE não apresentava condições de atuação que ações eram desencadeadas?
- 10) Há uma estimativa de valores financeiros utilizados pelo MEC para que o PME fosse elaborado pelos municípios brasileiros?

Quanto ao PME:

- 1) A definição do modelo de documento que os municípios deveriam apresentar foi definida em que momento?
- 2) Finalizado o PME nos municípios brasileiros, o que o MEC espera com relação ao PME?
- 3) Em sua opinião a organização interna da SASE também foi um fator determinante para que os PME pudessem ser concretizados nos municípios brasileiros?
- 4) Qual foi o grande entrave na elaboração dos PME em 2015?
- 5) Onde a SASE/MEC considera o maior acerto na revisão/construção do PME em 2015?
- 6) Que contribuições o PME trouxe aos municípios?
- 7) Você percebe na organização do PME pelos municípios, uma mudança de atuação do MEC, mais regulador e menos executor?