



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA
BÁSICA

MARTA MACEDO MATOS DE ARAÚJO

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
TUCURUÍ: O VERSO E O REVERSO DE UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA**

TUCURUÍ - PA
2020

MARTA MACEDO MATOS DE ARAÚJO

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
TUCURUÍ: O VERSO E O REVERSO DE UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Básica.

Linha de pesquisa: Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico na Escola Básica

Orientador: Prof. Dr. Alberto Damasceno.

TUCURUÍ - PA
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará**

Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D278p DE ARAÚJO, MARTA MACEDO MATOS
O processo de elaboração do plano municipal de educação de Tucuruí
: o verso e o reverso de uma construção coletiva / MARTA MACEDO
MATOS DE ARAÚJO. — 2020.
100 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Raimundo Alberto de Figueiredo
Damasceno

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Currículo
e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em
Educação Básica, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

1. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. 2. POLÍTICA EDUCACIONAL. 3.
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO.
I. Título.

CDD 379.152

MARTA MACEDO MATOS DE ARAÚJO

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
TUCURUÍ: O VERSO E O REVERSO DE UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Básica.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alberto Damasceno – Orientador
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof.^a Dr.^a Dinair Leal da Hora (Avaliadora Interna)
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho (Avaliador Externo)
Universidade Federal do Acre - UFAC

AGRADECIMENTOS

A Deus, por permitir realizar esse desejo de tantos anos.

Aos meus pais, Manoel Macedo Matos (*in memoriam*) e Marlene Ferreira Matos, que não mediram esforços para que eu e meus irmãos tivéssemos acesso e condições à educação, meus irmãos, especialmente a Marly, pelo apoio incondicional, amos vocês.

Aos amores da minha vida, Luciano, Mateus e Lara, pelo apoio incondicional e pela paciência de me aguentar nos dias de estresse, irritação e choro.

A minha querida cunhada, Lucinda, que dedicou seu tempo a me ajudar com correções do texto.

Aos meus amigos-irmãos, Jurema e Fernando Sodré, Graça e Alberto Resqué, Maria de Deus e Fernando Wilson, pelo apoio incondicional, amo vocês.

Aos colegas de turma e trabalho, Hélio Loiola, Rosinete Macêdo, Vânia Quirino, Ildenê Mota, Ana Rosa, Giselle Damasceno, Pollyanna Veiga e Edilberto Guimarães, pelo companheirismo. Foram momentos de luta, desafios, lágrimas e sorrisos compartilhados. Sem esse apoio, teria sido muito mais difícil.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alberto Damasceno, que, com muita paciência, sabedoria, imensa generosidade, me fez acreditar que era possível esta produção, tornando-se um amigo para toda vida, gratidão eterna.

Aos professores componentes da Banca de Qualificação e Defesa desta dissertação: a queridíssima professora Dinair Leal da Hora e o professor Mark Clark de Carvalho, que contribuíram de forma inestimável para este trabalho.

Ao grupo de pesquisa LAPEM, que contribuiu com minha vida acadêmica e me deu novas amigas: Monika, Suellen, Danielly, João Lúcio, Gorete, Viviane, Luane, Jamily e Lucas.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB), tanto pela ministração das disciplinas quanto pelas indicações de leitura e em cada contribuição dada para a produção dos textos aos quais tiveram acesso. Suas considerações foram fundamentais no processo de construção desta obra.

RESUMO

Esta pesquisa se desenvolveu no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica na Universidade Federal do Pará (PPEB/UFPa), na linha de Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico na Escola Básica. O Plano Municipal de Educação no município de Tucuruí/PA é o objeto de estudo desta dissertação, que tem como objetivo analisar o seu processo de elaboração com ênfase na participação dos diversos segmentos da sociedade, tendo em vista que uma das suas premissas para a construção e implementação do plano trazidas pelo discurso oficial diz respeito à gestão democrática e ao planejamento participativo. Assim, a reflexão aqui apresentada possui relevância acadêmica e social por pautar-se em aspectos fundamentais, como o processo de construção de uma política educacional em nível local e o fortalecimento da participação política desses protagonistas. Para respaldar a discussão proposta, dialogamos com autores que são referência na área, entre eles, Paro (2006), Vianna (2000), Vieira (2011), Damasceno e Santos (2017) Saviani (2014). Além disso, ressaltamos a natureza qualitativa desta investigação com base em Minayo (2008), Creswell (2010), tendo a pesquisa documental como tipo de pesquisa e como instrumento de coleta de dados tanto a entrevista semiestruturada (MARCONI; LAKATOS, 2017) quanto a análise documental (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). Nessa perspectiva, os achados iniciais apontam que esse processo ocorreu de forma participativa, embora essa participação não tenha sido suficiente para consolidar os avanços ali previstos. Desse modo, é possível inferir que um dos aspectos mais positivos foi a apropriação da proposta pela força e insistência de parte dos segmentos da sociedade.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Política Educacional. Planejamento Participativo.

ABSTRACT

This research was carried out within the scope of the Graduate Program in Curriculum and Management of the Basic School at the Federal University of Pará (PPEB_UFPA) in the line of Management and Organization of Pedagogical Work at the Basic School. The Municipal Education Plan in the municipality of Tucuruí / PA is the object of study of this dissertation which aims to analyze its elaboration process with an emphasis on the participation of different segments of society, considering that one of its premises for the construction and implementation of the plan brought by the official discourse concerns democratic management and participatory planning. Thus, the reflection presented here has academic and social relevance because it is based on fundamental aspects, such as the process of building an educational policy at the local level and strengthening the political participation of these protagonists. To support the proposed discussion, we spoke with authors who are references in the area, including Paro (2006), Vianna (2000), Vieira (2011), Damasceno and Santos (2017) Saviani (2014). In addition, we emphasize the qualitative nature of this investigation based on Minayo (2008), Creswell (2010), having documentary research as a type of research and as a data collection instrument both the semi-structured interview (MARCONI; LAKATOS, 2017) and the documentary analysis (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). In this perspective, the initial findings indicate that this process took place in a participatory manner, although this participation was not sufficient to consolidate the advances foreseen there. Thus, it is possible to infer that one of the most positive aspects was the appropriation of the proposal by the strength and insistence of part of the segments of society.

Keywords: Municipal Education Plan. Educational politics. Participatory Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do município de Tucuruí	29
Figura 2 - Centro da cidade de Tucuruí.....	30
Figura 3 - Registro da Conferência Municipal de Educação para elaboração do Plano Municipal de Tucuruí.....	71
Figura 4 - Equipe organizadora do evento com Celso Antunes	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista dos prefeitos no período da elaboração do PME	31
Quadro 2 - Censo Escolar do município de Tucuruí.....	33
Quadro 3 - Comparativo do IDEB de Tucuruí, do Estado do Pará e do Brasil. IDEB – Educação básica - Ano: 2017.....	33
Quadro 4 - Breve qualificação dos entrevistados.....	37
Quadro 5 - Documentos jurídicos e orientadores.....	39
Quadro 6 - Temas dos trabalhos na Conferência Municipal de Educação.....	70

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APAE	ASSOCIAÇÃO DOS PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS
BIRD	BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO
CEPAL	COMÉRCIO ECONÔMICO PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CONAE	CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CME	CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
EJA	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
EMEF	ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL
FCH	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
FIES	FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL
FNDEP	FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
FUNDEB	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO EM EDUCAÇÃO BÁSICA
IDEB	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
IES	INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR
IFPA	INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ
INEP	INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO
LULA	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
MARE	MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO
MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
OEA	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
PDE	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
PDDE	PLANO DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PCCR	PLANO DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO
PCN	PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS
PDRAE	PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

PEE	PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
PME	PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
PMET	PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TUCURUÍ
PND	PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
PND/NR	PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA NOVA REPÚBLICA
PNE	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
PRONATEC	PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO
PROUNI	PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS
PSEC	PLANOS SETORIAIS DE EDUCAÇÃO E CULTURA
SEDUC	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ
SEMED	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SENAI	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL
SENAC	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL
SNE	SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO
SINSMUT	SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE TUCURUÍ
SINTEPP	SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ
UEPA	UNIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ
UNEST	UNIÃO DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS DE TUCURUÍ
UFPA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
UNESCO	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Lócus da pesquisa	29
1.2	Referencial teórico metodológico	33
2	PLANEJAMENTO E PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL	41
2.1	Contexto histórico dos planos no Brasil.....	42
2.2	Plano Nacional de Educação (2001-2010).....	47
2.3	Planos e regime de colaboração.....	50
2.4	Planos e sistema nacional de educação	54
3	PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: O AVANÇO DA PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO LOCAL	62
3.1	Plano municipal de educação de Tucuruí – Pará (2012-2022)	67
3.2	Processo de elaboração do PME.....	68
3.3	O verso como dimensão de conquistas e avanços Erro! Indicador não definido.	6
3.4	O reverso como dimensão de descontinuidades, retrocessos e limites	844
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	98
	APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	99

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva discorrer sobre o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) de Tucuruí, tendo como categoria central o planejamento participativo inserido num contexto de discussões e debates que permearam a construção dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. Assim, desenvolvemos a pesquisa sobre esse movimento na cidade de Tucuruí a partir de recorte temporal que compreende os anos de 2010 a 2012.

Discutir o processo de elaboração do PME de Tucuruí implica necessariamente retomar a questão das reformas educacionais¹ implementadas na década de 1990. Essas reformas conduziram as políticas educacionais em todos os âmbitos (nacional, estadual e municipal), ocasionando mudanças na legislação que, de acordo com Vieira (2009), impactaram não somente a estrutura, como também o funcionamento do ensino. Essas transformações foram decorrentes do processo de globalização e estão interligadas às modificações na legislação brasileira direcionadas, especialmente, à educação. A autora reforça que as políticas educacionais, na prática, revelam as ações dos governos e que esses se mostram sob diferentes ideologias, algumas mais ou menos progressistas. Vieira (2007) discute também a importância na formulação de políticas não só do Estado, mas de todos nós, sociedade civil, por sua elaboração ser um processo social em construção com embates e lutas de diferentes grupos.

É importante compreender que a elaboração de uma política pública é um processo que deveria envolver muita discussão, além de fazer parte de um determinado contexto histórico e social, pois é um processo de construção de uma política que tem efeitos na escola e na comunidade.

Para Saviani (2016), políticas educacionais são todas as ações que o Estado realiza em relação à educação, porém, é uma modalidade de política social decorrente das políticas econômicas das sociedades capitalistas

Uma vez que esse tipo de economia subordina a produção social de riquezas aos interesses particulares da classe que detém a propriedade privada dos meios de produção, caracteriza-se o seu produto antissocial. Entretanto, como a produção é social, surge a necessidade, no próprio interesse do desenvolvimento capitalista, de proteger as forças produtivas (a força do trabalho, o capital variável) da superexploração dos capitais privados. Por

¹ As políticas educacionais seguiram a diretriz consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), e aprovado em 1995, conforme as regras do Banco Mundial.

isso, uma certa ‘política social’ emerge desde as origens do processo de consolidação do capitalismo (SAVIANI, 2016, p. 232).

Além disso, Saviani (2008) também reforça duas limitações do Estado brasileiro referentes à educação que vêm desde a sua origem até os dias atuais: a ausência de financiamento para educação e o excesso de reformas, proporcionando uma descontinuidade das políticas, o que configura uma resistência histórica das elites brasileiras na manutenção de uma educação pública no país.

Em que pese existirem outros períodos em que o país vivenciou momentos democráticos, optamos por escolher os acontecimentos que marcaram a democratização do país na década de 1980, os quais estão ligados especialmente ao processo de redemocratização do Estado brasileiro no início daquela década, quando

Viu instituída a abertura política, a distensão do regime autoritário, após a derrocada do modelo econômico, que se somou ao conchavo popular organizado em defesa de eleições diretas e de formas de participação da sociedade civil organizada no controle dos governos, ou seja, a democratização em seus aspectos sociais, políticos econômicos (LIMA, A., 2004, p. 17).

Todavia, essa perspectiva de democratização foi rompida nos anos 1990, quando “do conceito de ‘democratização política’ passamos a ter uma democratização mercadológica, vinculada ao conceito de cidadania controlada, participação instrumental e competitividade individual” (LIMA A., 2004, p. 19).

Nesse contexto, o processo de democratização, no âmbito da consolidação das políticas educacionais no Brasil, foi-se moldando a uma nova visão de educação imposta na década de 1990, quando ocorreu o processo de ressignificação dos termos descentralização² e participação para melhor ajustamento ao projeto neoliberal de educação. Deste modo, é importante salientar que

Os conceitos utilizados no projeto político de transformação social, quando apropriados pelos neoliberais, acabam por ser descaracterizados e empregados de forma enviesada. É o que ocorre com a descentralização, a participação e a autonomia, recontextualizados sob uma ótica individualista e mercadológica (LIMA, A., 2004, p. 31).

Atrelando as categorias centralização/descentralização ao interesse de diminuir gastos sociais pelo Estado, é possível verificar que a história se repete nas ações atuais que retiram

² Como afirma Oliveira D. (2011, p.325) “A descentralização foi apresentada como a alternativa de gestão das políticas públicas e sociais, favorecendo a fragmentação e, conseqüentemente, ampliando o número de atores políticos”.

direitos sociais em favor do mercado. As políticas de descentralização sempre fizeram parte da história da educação brasileira desde o Ato Adicional de 1834, que marcou as discussões entre centralização e descentralização; porém, após a Constituição de 1988, elas adquirem um caráter mais marcante ao elevar os municípios à categoria de entes federados.

Seguindo esse raciocínio, tomamos como marcos para as discussões deste estudo a Constituição Federal de 1988 (CF), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394/1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em janeiro de 2001³, sempre considerando o princípio da gestão democrática instituído nesses documentos e as significativas mudanças que reorganizaram o ensino brasileiro, as quais vamos destacar nesse trabalho.

A LDB de 1996 trouxe um novo e importante conceito para a educação; a ideia de desenvolvimento do educando na educação básica. Nas palavras de Cury (2002, p. 168), esse foi um importante reconhecimento dessa etapa da vida e do processo escolar que forma “um conjunto orgânico e sequencial” e reafirma o compromisso com o art. 205⁴ da Constituição Federal de 1988.

Para Cury (2008, p. 1195), a Constituição de 1988 exhibe “um acerto de contas com a modernidade, expurgando do passado um enorme passivo com a justiça e a democracia” e apresenta a educação como um dos primeiros direitos sociais (art. 6º), ganhando a condição de direito público subjetivo para todos e tendo como princípios a gestão democrática e a gratuidade dos sistemas públicos de ensino.

Neste sentido, a educação básica deve ser o pilar da formação para uma participação ativa do sujeito e dos grupos a que ele pertença, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática, pois, segundo Cury:

o Brasil é um país federativo [...] isso supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade (CURY, 2002, p. 171).

Esse foi o espírito que animou a Constituição Federal de 1988, ao atribuir aos municípios o *status* de ente federativo, o que possibilitou a eles planejarem as políticas

³ A pesquisa compreende investigar o processo de elaboração do PME de Tucuruí no período de 2010 a 2012. Por isso, nos reportamos somente ao PNE de 2001.

⁴ Art. 205 da CF - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

educacionais em âmbito local, mais especificamente, elaborar, conceber e executar um plano municipal de educação, objeto deste trabalho.

A dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro, contextualizamos as políticas educacionais no Brasil, a partir de 1990, momento das reformas educacionais propostas pelos governos neoliberais, definindo a participação como princípio no processo da gestão. Apresentamos o nosso objeto de estudo, as questões norteadoras, os objetivos, o *locus* da pesquisa e o referencial metodológico.

No segundo, identificamos como se deu a construção dos planos educacionais no Brasil, focalizando o processo de planejamento, o arcabouço jurídico, político e social que o integra, alinhando-o à esfera municipal e destacando nossa categoria central o planejamento participativo. Essa discussão toma como ponto de partida o Manifesto dos Pioneiros em 1930. Deste modo, delineamos um arco temporal que vai até o ano de 2012, enfatizando nesse recorte alguns fatos que marcaram o processo de planejamento educacional no Brasil. Para tanto, esse diálogo é pautado em autores como Saviani (2014, 2016), Damasceno e Santos (2017), Vianna (2000), entre outros. Neste capítulo, discutimos também acerca do Regime de Colaboração e o Plano Nacional de Educação (PNE), bem como sobre o Sistema Nacional de Educação, a fim de compreendermos a articulação do PNE com os demais entes federados.

No terceiro capítulo, abordamos os planos municipais de educação, especificamente o processo de construção do Plano Municipal de Educação de Tucuruí (PMET), apontando dados oriundos da coleta de fontes documentais, entrevistas e análises feitas com base nos conceitos elencados, a fim de compreendermos a dinâmica que permeou o processo de construção do PMET, enfatizando dentro desse processo a participação (ou não participação) dos diversos segmentos da sociedade. Por fim, apresentamos as considerações finais e possíveis sugestões de análise sobre o tema.

Para compreendermos como se deu a elaboração dos planos educacionais, cumpre referenciar alguns termos utilizados nas políticas educacionais implementadas, como descentralização, participação, planejamento e suas consequências para o cenário educacional brasileiro.

Seguindo esta linha, passaremos a discutir alguns pontos que consideramos relevantes acerca do processo da reforma educacional no Brasil. Assim, Libâneo (2012) nos informa que as reformas se delineiam a partir dos anos de 1990 no governo de Fernando Collor e coincidem com a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jontiem, na Tailândia, realizada de 5 a 9 de março de 1990 e organizada pela Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Durante a conferência, foi aprovada a Declaração Mundial de Educação para Todos com o intuito de impulsionar os esforços para oferecer a educação adequada para toda a população em seus diferentes níveis de ensino.

Vieira (2000) esclarece que, neste contexto, foi concebido o Plano Decenal de Educação para Todos “com a finalidade de dar sequência aos compromissos internacionais dos quais o Brasil foi signatário” (VIEIRA, 2000, p. 130); portanto, seguindo essa lógica, o governo do então presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), apresentou seu Plano Nacional de Educação, que se constituía de um

Conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica [...] essas diretrizes de política servirão de referência e fundamentarão os processos de detalhamento e operacionalização dos correspondentes planos estaduais e municipais. As metas globais que ele apresenta serão detalhadas pelos Estados, pelos municípios e pelas escolas, elegendo-se, em cada instância, as estratégias específicas mais adequadas a cada contexto e à consecução dos objetivos globais do Plano (BRASIL, 1993, p. 15).

É importante destacar neste documento a inclusão da ideia de Sistema Nacional de Educação, comprovando os anseios da sociedade civil e a autonomia dos entes federados na elaboração dos seus planos.

Segundo D. Oliveira (2011), essas reformas educacionais geradas a partir dos anos de 1990,

Tiveram como grande foco a gestão, buscaram por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica promover a ampliação do acesso à educação básica no país a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada (OLIVEIRA, D., 2011, p. 326).

O intuito era relacionar a educação como solução para os problemas sociais e econômicos gerados pela crise econômica ou ainda apresentá-la como força motriz da era do conhecimento, pois “mais educação, mais treinamento, que geram mais produtividade e, conseqüentemente, maior renda e, por essa via, ter-se-ia um adequado caminho para a superação da desigualdade entre países e entre as classes sociais” (FRIGOTTO, 1999, p. 218).

Essa era uma das diretrizes consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) e aprovado em 1995, conforme as regras do Banco Mundial, reforçando a lógica do capital na definição das políticas educacionais.

Libâneo (2012) destaca que

A expansão da educação e do conhecimento, necessária ao capital e à sociedade tecnológica globalizada, apoia-se em conceitos como modernização, diversidade, flexibilidade, competitividade, excelência, desempenho, ranking, eficiência, descentralização, integração, autonomia, equidade, etc. Esses conceitos e valores encontram fundamentação, sobretudo na ótica da esfera privada, tendo a ver com a lógica empresarial e com a nova ordem econômica mundial (LIBÂNEO, 2012, p. 107).

Aqui cabe destacar o embate histórico entre o público e privado⁵ nos interesses da educação brasileira.

Outro ponto a destacar para entender os processos de mudança envolvidos na elaboração dos planos educacionais são o pacto federativo e a presença de novos atores na construção de políticas públicas (estados e municípios) e o desenvolvimento do poder local⁶ na elaboração de um plano municipal de educação.

Em face da maior autonomia dos municípios, também surgiram desafios, como: a participação de forma solidária no Regime de Colaboração com os estados e a União; a responsabilidade da educação municipal estabelecida na Lei Orgânica do município; a elaboração dos planos municipais de educação e a constituição dos seus órgãos de controle.

Dessa forma, embora a estrutura político-administrativa exarada na Constituição Federal de 1988, artigo 1º e 8º, estabeleça que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal sejam regidos pelo regime de colaboração e gozem de competências autônomas, não é isso que acontece a partir de 1990, pois, segundo A. Lima (2004),

No campo especificamente educacional, as três esferas governamentais não têm compartilhado responsabilidades. O governo federal historicamente, tem atuado mais como planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais, sendo atribuído aos estados e municípios a execução de tais serviços (LIMA, A., 2004, p. 39).

Devido à nossa tradição de políticas centralizadoras, Cury (2002) também aponta que a descentralização não é de fácil implementação, pois percebemos a desproporção, as assimetrias, as desigualdades econômicas entre os entes federados e a ausência de uma definição legal sobre

⁵ Como afirma Pinto (2016) a relação entre o público e o privado remonta a história da educação no Brasil, destaca que com a chegada das caravelas portuguesas vieram “os padres jesuítas e seu sistema de ensino, cujo financiamento, usando uma linguagem atual, se configurava como uma parceria público-privada” (2016, p.134). O artigo detalha programas do governo que reforçam essa parceria como o SENAI, SENAC no governo Getúlio Vargas até os dias atuais com os programas PROUNI, PRONATEC, FIES.

Peroni e Caetano (2015) apontam que atualmente há “a presença cada vez maior do setor privado mercantil definindo a educação pública. O Estado continua o responsável pelo acesso [...] mas o conteúdo pedagógico e gestão da escola é cada vez mais determinado por instituições que introduzem a lógica mercantil, com a justificativa de que, assim estão contribuindo para a qualidade da escola pública” (2015, p.348).

⁶ Referindo-se o poder local aos espaços mais próximos de decisão dos cidadãos.

o que vem a ser de fato o regime de colaboração. O autor destaca ainda que “nosso federalismo nutre-se também de disparidades regionais que afetam a capacidade financeira e administrativa dos governos subnacionais” (CURY, 2002, p. 178) por muitos precisarem de transferências financeiras e não se autossustentarem.

Além de outros desafios na gestão da educação básica brasileira, os programas de repasse de recursos financeiros da União para as escolas trouxeram um novo modelo de financiamento, dando autonomia relativa para gerir recursos, mas não o poder de decisão efetiva na gestão, como aponta Yanaguita (2010)

Sua implantação, porém, nas unidades escolares não trouxe efetivamente melhoria da gestão da educação pública, mas a institucionalização da Terceira Via, isto é, a redução da participação do Estado na execução das políticas educacionais compartilhando-as com a sociedade, por meio das Organizações Sociais (OS), sob o argumento da superação da crise do Estado (YANAGUITA, 2010, p. 11).

Enfim, as políticas de descentralização significaram um repasse de responsabilidades da União para os estados e municípios, sem dar sustentação financeira e não cumprindo o papel real de colaboração nas políticas educacionais no Brasil.

Nesse sentido, Oliveira e Souza (2015) assinalam a consolidação de uma política educacional “de caráter descentralizado, com ênfase na desconcentração, pois as medidas estabelecidas têm suas decisões mais importantes nos órgãos centrais”, condicionando as “demais instâncias apenas às decisões operativas, com reduzidas margens de autonomia e pouca capacidade política de mudar as orientações determinadas pelos órgãos centrais” (OLIVEIRA; SOUZA, 2015, p. 12).

Quanto ao final do governo FHC, D. Oliveira (2011, p. 327) reforça que a educação no Brasil se apresentava “fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribui para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e menos ainda entre os indivíduos da sociedade”.

A autora destaca que, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, houve mais permanências do que rupturas quanto ao governo anterior; por outro lado, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no segundo mandato, aconteceu uma reorientação que valorizou a governança entre os entes federativos, com a participação dos municípios e sociedade civil.

Nesse mesmo governo, outro item que merece destaque é a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a educação básica com a universalização do ensino de quatro a dezessete anos, de modo que “pode ser considerada uma das mais

importantes iniciativas legais da política educacional das últimas décadas” (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 51).

Nessa discussão, cumpre destacar que qualquer que seja a ação pública, seja nos campos da saúde, do transporte, ambiental ou educacional, o planejamento é condição *sine qua non* para o processo de implementação de qualquer política pública, com possibilidade de projetos com objetivos determinados.

Neste sentido, as políticas educacionais exigem um planejamento que a gestão pode proporcionar a partir da efetivação de práticas emancipatórias que favoreçam o desenvolvimento da cidadania e o exercício da democracia⁷. Aqui cabe o seguinte questionamento: de que tipo de democracia estamos falando? Esse questionamento encontra respaldo a partir dos estudos de Bobbio (2018), para quem a democracia está pautada numa concepção liberal⁸ sob a qual a cidadania e a democracia são imprescindíveis, sobretudo, no cenário em que estamos vivendo.

Deste modo, surge a necessidade de se pautar debates e ações que priorizem, dentre outras medidas, o planejamento, pois, segundo Padilha (2001, p. 17), o planejamento “precisa ser feito por aqueles que efetivamente executarão a ação”.

A atividade de planejar é [...] intrínseca à educação por suas características básicas de evitar o imprevisto, prever o futuro, de estabelecer caminhos que podem nortear mais apropriadamente a execução da ação educativa, especialmente quando garantida a socialização do ato de planejar, que deve prever o acompanhamento e a avaliação da própria ação (PADILHA, 2001, p. 45).

Dessa forma, sendo inerente à ação educativa, o planejamento é fundamental para a construção da educação de qualidade numa perspectiva social que se almeja. Não deve assim ser tomado como um ato simples e desconexo de propósitos que embasam a construção

⁷ Entende-se por democracia segundo Bobbio uma forma de governo no qual “o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia” (BOBBIO, 2005, p.7). Bobbio destaca ainda que “não obstante o transcorrer dos séculos e todas as discussões que se travaram em torno da diversidade da democracia dos antigos com respeito à democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não se alterou” e aponta que foi alterado o modo dos cidadãos de tomarem as decisões coletivas, de maneira mais ou menos ampla de exercer esse poder. (BOBBIO, 2000, p.31)

⁸ Importante citar Bobbio na definição de um Estado liberal que “é o pressuposto não só histórico mas jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um Estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e, de outra parte, é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica dessa interdependência está no fato de que o Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos” (BOBBIO, 2018, p.38).

democrática. Desse modo, ao longo deste trabalho abordaremos mais detalhadamente o debate sobre planejamento no âmbito da gestão dos sistemas municipais de ensino.

As contribuições de Silva, Ferreira e Oliveira (2014) apresentam uma análise das questões referentes ao tema das políticas e do planejamento educacional no Brasil, apontando-os como marco importante para a construção dos sistemas municipais, a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996, ressaltando que

apesar da autonomia concedida aos municípios para a organização dos sistemas de educação, ao mesmo tempo, limitou-se a competência municipal à elaboração de normas complementares: os Municípios podem elaborar normas próprias nos seus sistemas, porém são impedidos de legislar sobre matéria educacional, cuja competência é assegurada à União, aos Estados e ao Distrito Federal (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 81).

Além de negada a autonomia para os municípios legislarem sobre educação, observa-se também que as políticas educacionais formuladas na década de 1990 apresentam um forte viés economicista, que se alinha às políticas neoliberais brasileiras por meio de “uma consistente hegemonia política representada pelos interesses das corporações econômicas, que vislumbram a ampliação de seus lucros na área, em detrimento das instituições públicas que defendem a educação como direito social” (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 84).

Assim, na mesma proporção em que a educação é vista sob uma perspectiva ideológica de mercado que a inviabiliza como direito social, a sua função de assegurar a igualdade e a cidadania vai se esvaindo e, desse modo, vai perdendo espaço como propulsora de práticas emancipatórias. Retomamos o que Freire (1987) chamou de educação bancária, a qual é reprodutora dos aspectos de negação e objetificação do sujeito, portanto, reprodutora das desigualdades em suas diferentes facetas, o que faz com que não somente a igualdade como também a própria cidadania deixe de ser o centro dos processos formativos.

Contrapondo-se a esse cenário, faz-se necessário que as políticas avancem ou sejam aprimoradas no sentido de se ter o objetivo de alcançar uma educação mais participativa e democrática. Desse modo, segundo L. Lima (2000),

A construção da escola democrática constitui, assim, um projeto que não é sequer pensável sem a participação activa de professores e de alunos, mas cuja realização pressupõe a participação democrática de outros setores e o exercício da cidadania crítica de outros actores, não sendo portanto, obra que possa ser edificada sem ser em co-construção (LIMA, L., 2000, p. 42).

Partindo do princípio de que a escola é um espaço democrático, é fundamental o exercício da cidadania, de modo que se propague para todos os lugares da sociedade. Deste

modo, é importante que a comunidade se aproprie do espaço da escola, vendo-a como “casa da comunidade” que “exige uma política de *devolução* democrática [...] através da descentralização e da autonomia, legitimadas por suas formas de governação democrática e de participação ativa na tomada de decisões” (LIMA, L., 2000, p. 43).

Segundo Lima (2000), compreendemos que, para que uma política educacional com objetivos de melhorias na aprendizagem e garantias de uma escola pública de qualidade social aconteça, é necessária a participação de toda comunidade escolar, dos atores políticos e sociais no processo. Por isso, cumpre entendermos e discorrermos sobre a participação na construção de uma política pública.

Essa participação mais efetiva, que também é discutida por Paro (2006, p. 46), não ocorre de maneira espontânea; pelo contrário, nasce a partir de “um processo histórico de construção coletiva” que não ocorre de forma desinteressada, mas é fruto de constantes disputas determinadas por condições históricas que se movimentam e são construídas em correlação com as forças políticas, tal como pontua Paro.

Para discutirmos participação na elaboração de uma política educacional, retomamos Paro (2006), quando aponta que uma das dificuldades para uma participação efetiva da comunidade na gestão escolar é o autoritarismo. A escola pública está inserida numa sociedade autoritária, com tradição autoritária. Neste sentido, Paro (2006) assinala que

Sem a transformação na prática das pessoas não há sociedade que se transforme de maneira consistente e duradoura. É, aí, na prática escolar cotidiana, que precisam ser enfrentados os determinantes mais imediatos do autoritarismo enquanto manifestação, num espaço restrito, dos determinantes estruturais mais amplos da sociedade (PARO, 2006, p. 19).

Paro (2006) esclarece que existem diferentes condicionantes do autoritarismo no interior da escola. Assim, há diferentes interesses e relações na escola, além das péssimas condições de trabalho que dificultam as relações mais cooperativas e solidárias, assim como o papel do diretor como autoridade máxima na escola, além das concepções ideológicas tradicionalmente autoritárias. Dessa forma, a situação educacional exige um esforço coletivo para a superação dos condicionantes do autoritarismo na escola.

A participação, segundo Paro (2006, p. 54), é influenciada por condicionantes denominados por ele de “determinantes da participação presentes na comunidade”, constituindo-se de três tipos: econômico-sociais, culturais e institucionais.

Os condicionantes econômico-sociais estão relacionados às reais condições de vida da população, envolvendo tempo, condições materiais e disposição pessoal para exercerem sua

participação. Os condicionantes culturais dizem respeito à visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, em geral, movidas por uma concepção de mundo e de educação escolar que lhes favoreça, ou não, a vontade de participar. Por fim, os condicionantes institucionais referem-se aos mecanismos coletivos, institucionalizados ou não, presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor para encaminhar sua ação participativa.

Concomitantemente às discussões relacionadas o conceito de participação, L. Lima (2011, p. 76) a concebe como “instrumento privilegiado de realização da democracia” que garante “a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e a sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões”.

De acordo com L. Lima (2011, p. 76), “a participação hoje é a palavra-chave nos discursos político, normativo e pedagógico” e que “na educação e na escola passou a constituir um princípio democrático consagrado politicamente ao mais alto nível normativo”. Dessa forma, exige que a escola se organize para essa participação com “a criação de estruturas e de órgãos em que essa participação se passaria a realizar, configurando, desta feita, uma situação *democrática*” (LIMA, L., 2011, p. 77).

Assentados nos estudos de L. Lima (2011), compreendemos que a escola é uma organização social em que a participação é “conquistada como princípio e consagrada enquanto direito” devendo constituir “uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada” (LIMA, L., 2011, p. 78). Para ele, no plano das orientações, a participação está “instituída formalmente”, ou seja, em documentos normativos. Entretanto, é necessário considerar que

Ao transitarmos do plano teórico das orientações para o plano da ação organizacional não se depreenda que a participação estará apenas sujeita às orientações e aos tipos de regras apresentados, nem que ela é apenas sujeita a orientações, quando na verdade, pode ela própria estar na origem da produção de orientações (LIMA, L., 2011, p. 79).

Deste modo, com base nesse autor, defendemos que a participação se trata de um “projeto político democrático, como afirmação de interesses e de vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes”, bem como se constitui como “elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, fator quer de conflitos, quer de consensos negociados” (LIMA, L., 2011, p. 78). Nesse sentido, o autor alude

à meta participação⁹ como produção de diversas práticas participativas e em diferentes graus de participação.

Esse processo de se envolver e participar ativamente das decisões da escola pública foi gerido com base no princípio de gestão democrática. A gestão democrática está na LDB em seu artigo 3º, e a participação está expressa no artigo 14º. Paro (2001), ao fazer a discussão sobre esses artigos, aponta para uma definição simplista da gestão, limitando sua complexidade no que tange ao entendimento e à própria implementação dela, da seguinte maneira:

Ao renunciar uma regulamentação mais precisa da gestão democrática do ensino básico, a LDB, além de furta-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de Estados e municípios... a decisão de importantes aspectos da gestão como a própria escolha dos dirigentes escolares (PARO, 2001, p. 55).

Sobre a participação, o autor se utiliza do artigo 12 da LDB para sublinhar sua importância no sentido de que ela possui elementos determinantes que refletem na gestão democrática da escola pública, “na medida em que estabelecem o dever da escola de levar em conta a família e a comunidade, integrando-as às atividades escolares”; além de “funcionar como um importante suporte legal para cada vez mais se incrementarem medidas tendentes a chamar a comunidade para a escola para participar das decisões a respeito dos seus rumos e da realização de seus propósitos educativo” (PARO, 2001, p. 59).

Mesmo com a implementação de medidas democratizantes na escola e com mecanismos de controle através de conselhos ou eleição de diretores, Paro (2011, p. 221) reforça que “todas essas medidas democratizantes, todavia, não conseguiram modificar substancialmente a estrutura da escola pública básica”, pois em uma sociedade marcada pelo tradicionalismo, destituída de uma cultura pautada na participação, “é muito difícil conseguir que os indivíduos não deleguem a outros aquilo que faz parte de sua obrigação como sujeito partícipe da ação coletiva” (PARO, 2006, p. 67).

Para contrapor essa realidade, é necessário que a gestão escolar esteja comprometida tanto com a transformação social quanto com os sujeitos históricos, pois

Na medida em que ignora uma dimensão mais ampla de educação como constituição de sujeitos (autores) históricos, pela apropriação da cultura em sua plenitude (ou seja, não apenas conhecimentos, mas também valores, crenças, filosofia, ciência, arte, direito, tecnologia, tudo enfim que constitui a

⁹ O autor utiliza esse termo, metaparticipação, para explicitar a existência de outros elementos “intervenientes” e condicionantes de participação, não só sendo sujeita de orientações como ela própria ser origem na produção de orientações.

produção histórica do homem), despreza o fim de formar a personalidade do educando em todas as dimensões, entre elas, a de sujeito (PARO, 2011, p. 222).

Esse conhecimento mais profundo de educação é que, nas palavras de Paro, não pode se confundir com os objetivos propagados pelas empresas ou por uma visão mercadológica da mesma.

Quanto à participação, A. Lima (2004) critica a qualidade da mesma representada nas concepções neoliberais, de modo que

A qualidade, na vertente neoliberal, preza o resultado, sendo que a escola é um instrumento do processo de efetivação das políticas educacionais de adequação dos alunos à sociedade capitalista. Logo, na escola são parcas as participações autônomas e democráticas. Não se aprende participando nas tomadas de decisões, na condução do processo pedagógico, administrativo; aprende-se cumprindo, obedecendo, seguindo regras elaboradas por um controle externo (LIMA, A., 2004, p. 31).

Nessa perspectiva, segundo Vieira (2009), a participação social é meramente ilustrativa¹⁰, uma vez que a gestão democrática implantada foi baseada na concepção neoliberal de sociedade, dentro de uma lógica em que os pressupostos democratizantes de uma participação plena, tanto nos processos de construção quanto de execução, são distanciados de um projeto societário que concede centralidade ao ser humano compreendido como sujeito histórico.

Além de consideramos as condições históricas e os interesses dos grupos na gestão educacional, temos outras dificuldades, como dizem Gutierrez e Catani (2013), ao destacarem que a escola pública brasileira

Tem uma intensa relação com a comunidade, quer na prática cotidiana da administração, quer no que se refere à enorme heterogeneidade cultural que caracteriza a sociedade brasileira. Ou seja, a escola pública acaba lidando com o Brasil real, o Brasil da miséria, da pobreza em todos os seus sentidos de uma forma mais direta e urgente que a universidade ou a empresa (GUTIERREZ; CATANI, 2013, p. 86).

Por isso, quando falamos em gestão participativa no âmbito da escola pública, não podemos nos esquecer da profunda desigualdade social que existe no país, mesmo com o princípio da participação propugnada pela LDB 9394/96, fruto de muitas lutas de diversos segmentos da sociedade brasileira.

¹⁰ O termo refere-se às ações governamentais e ao conjunto de iniciativas desenvolvidas pelo poder público que se denominam políticas.

Paro (2006) destaca que não podemos esperar que o Estado estabeleça esses princípios de participação na construção das propostas com facilidade, pois é preciso haver pressão dos interessados, já que, para uma verdadeira mudança transformadora, é necessário o cumprimento de dois pontos principais: a apropriação das escolas pelas camadas trabalhadoras e o sistema de autoridade por parte delas; isso, porque a escola participativa é aquela propiciadora de condições concretas de participação das camadas trabalhadoras nos destinos da educação escolar. E ainda, que “Não basta permitir formalmente que os pais de alunos participem da administração da escola; é preciso que haja condições materiais propiciadoras dessa participação”. Assim, completa:

É assim que penso a utopia de uma escola participativa. Ou seja, no sentido de que, aceita a necessidade, ou a imprescindibilidade, da participação efetiva dos trabalhadores nas decisões que dizem respeito à educação dos filhos, procura-se identificar as condições de possibilidade dessa participação e buscam-se os mecanismos necessários à distribuição da autoridade no interior da escola, de modo a adequá-la ao mister de – ao mesmo tempo em que procura formas democráticas de alcance dos objetivos educacionais a ela inerentes – constituir-se em mecanismo de pressão junto ao Estado e aos grupos detentores do poder, para que sejam propiciadas as condições que possibilitem o seu funcionamento e autonomia (PARO, 2006, p. 14).

Todavia, concordamos com o autor quando defende a importância da participação efetiva da comunidade na gestão escolar e nos processos de aprendizagem, enfrentando o autoritarismo existente nas escolas e participando das tomadas de decisões. Com base nesse autor, entendemos que os interesses da educação escolar devem se voltar para a comunidade “como o real substrato de um processo de democratização das relações na escola” (PARO, 2006, p. 15), reforçando a ideia da participação na tomada de decisões. Deve-se ir à busca de um conhecimento crítico da realidade, procurando identificar os determinantes da situação autoritária na escola, por meio da participação na tomada de decisões; ao mesmo tempo, também argumenta em prol de uma participação como meio e não como fim, para que haja partilha do poder.

Visando a aprofundar o tema da participação, é oportuno citarmos as contribuições de Dalmás (2014), que corrobora a participação como forma de “comprometer-se com decisões e ações no processo histórico”, ainda que “a participação consciente e ativa se exercita na vivência da liberdade responsável” e “a participação supõe consciência e responsabilidade”, de modo que alerta que “colaboração não é participação. Esta abrange o poder, enquanto que aquela pode situar-se apenas em nível de prestação de serviços ou como aval de decisões já tomadas” (DALMÁS, 2014, p. 20).

O autor reforça que, para que ocorra um processo participativo, “é preciso participação nas responsabilidades de elaboração, execução e avaliação, e não apenas na execução”, que a ação participativa na escola tem uma carga ideológica a qual “dá a esta decisão uma dimensão política, tanto nos aspectos pedagógicos, quanto no direcionamento da própria educação. Não há neutralidade” (DALMÁS, 2014, p. 22).

Para Padilha (2001, p. 16), fundamentado em Freire, a participação compreende uma relação “horizontal e uma igual participação dialógica entre educador e educando”, e reforça que não se pode dissociar política da educação, porque

Quando deixam de fazer política, eximindo-se de reivindicar seus direitos junto aos representantes políticos que elegeram, de defender direitos e obrigações nos diversos momentos de suas vidas, ações e relações em sociedade ou de agir, de participar efetivamente das decisões relacionadas ao seu cotidiano e até mesmo de refletir sobre suas práticas, realidades e contextos sociais, as camadas populares deixam de exercitar plenamente a democracia, afastando-se de tudo o que consideram político, com se fosse, por um lado, algo negativo, ou, por outro, assunto pertinente apenas aos políticos profissionais ou a pessoas que têm militância político-partidária (PADILHA, 2001, p. 21).

Entretanto, as medidas democratizantes criadas pelo novo arcabouço normativo não transformaram a estrutura da escola pública básica, como cita Paro (2011), pois, para que a mudança de fato acontecesse, era preciso que a escola fosse apropriada pela classe trabalhadora, e esse processo de apropriação não se dá de forma passiva, muito menos pela vontade do Estado, antes necessitando ser tomado pelos sujeitos históricos.

Com base nas reflexões apresentadas, nosso objetivo de estudo consiste em analisar o processo de construção do Plano Municipal de Educação de Tucuruí (PMET), compreendendo seu ordenamento jurídico, político e social, temática bastante debatida, sobretudo, a partir da LBD de 1996, devido à lógica neoliberal institucionalizada na educação brasileira, focada no gerencialismo¹¹ e determinada a atender aos interesses de organismos internacionais.

Nesse cenário se deu o processo de elaboração do PME de Tucuruí que, de acordo com os relatos de seus protagonistas, foi um momento de participação ativa da comunidade, no qual se articularam diversos segmentos da sociedade. Deste modo, reforçamos a necessidade de se investigar o processo de construção do PME, É, portanto, no percurso da pesquisa que esta e outras questões levantadas vão se desvelando.

¹¹ Segundo Oliveira N. (2017) uma lógica tipo empresarial, que estimula o privado como política pública submetendo “a educação a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade, e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência” (OLIVEIRA N., 2017, p.59)

Nesse sentido, o que nos estimulou para a escolha do tema foi o contexto de predomínio de uma proposta neoliberal de gestão democrática no plano nacional (PNE/2001) e seus desdobramentos no processo de elaboração dos planos municipais, mais especificamente no de nossa cidade, Tucuruí.

Desse modo, a aproximação com essa temática ocorreu após o meu ingresso do Curso de Pedagogia da Universidade Federal do Pará (UFPA) e, de modo mais aprofundado, com a especialização em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Pará (UEPA), o que me fez observar mais atentamente o processo na elaboração de políticas públicas, que sofreu profundas mudanças a partir da redemocratização do país iniciada na década de 1980. Somado a isso, vivenciei catorze anos como professora da educação básica e onze anos como técnica, exercendo a função de coordenadora pedagógica de escolas públicas e particulares na educação básica.

Com esse propósito, iniciei o Mestrado Acadêmico na linha de Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico na Escola Básica¹², com a intenção de investigar o papel dos professores no processo de elaboração do PME de Tucuruí. Contudo, as primeiras conversas com o orientador e consultas na legislação municipal nos permitiram constatar a existência de dois momentos na elaboração do Plano, a saber: um em 2012, que foi a elaboração do plano propriamente dito; e outro em 2015, que foi a adequação em decorrência do II Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024). Desse modo, o PME de 2012 foi resultado de um processo de discussões que durou dois anos até sua efetivação, e a adequação do Plano fora feita apenas com representantes do Conselho Municipal e Secretaria de Educação no gabinete. Assim, decidimos ampliar a visão do objeto de pesquisa, redefinindo-o como o processo de elaboração do PME de 2012.

Nesse aspecto, destacamos a relevância desta pesquisa em três dimensões: acadêmica, social e pessoal. É relevante academicamente por contribuir para a elaboração de uma política educacional e desvelar como se deu o processo da elaboração do PME de Tucuruí-PA; além disso, auxilia a identificação de um cenário de debates em torno da produção de um documento que trata de uma política educacional no interior da Amazônia, com suas especificidades e desafios próprios. Revela-se importante, principalmente, quando se considera o atual contexto socioeconômico, educacional e político brasileiro de ataques a direitos sociais num ambiente

¹² Programa de pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) da Universidade Federal do Pará (UFPA)

complexo e contraditório de uma recessão democrática¹³, permeado de tentativas de negar a dimensão política da educação. Assim, trata-se de um estudo inédito por estabelecer o período compreendido entre os anos de 2010 a 2012, e, sobretudo, por considerar a complexidade e a extensão da esfera pública na administração dos sistemas públicos de ensino e o vasto campo de disputas em torno da política educacional.

De modo específico, essa pesquisa ressalta os caminhos percorridos pelo município de Tucuruí-PA para a elaboração do seu Plano de Educação em um contexto de planejamento e participação em consonância com os Planos Nacional e o Estadual de Educação.

A relevância social se apresenta desde o levantamento exploratório já realizado, em que foi possível detectar um momento histórico de definição de diretrizes da educação. Foi principalmente um período caracterizado pela mobilização de vários segmentos da sociedade e das lutas travadas na concretização de seus objetivos. Além disso, aprofunda as respostas sobre como são pensadas, debatidas e formuladas as políticas educacionais no município, quais as características e quem são os protagonistas que participaram desse processo. Apresenta também as dificuldades e, o mais importante, busca enfatizar e compreender a participação política e social desses sujeitos na construção de uma política educacional no contexto local e suas vivências. Desse modo, a comunidade de Tucuruí-PA contará com um estudo que traz as marcas desse processo construtivo do PME, identificando seus atores e servindo para a reflexão constante dos aspectos que envolvem a construção coletiva de um projeto de educação que seja de fato emancipatório. Por fim, este trabalho me permitirá ter uma compreensão crítica desse processo embasada na categoria definida (planejamento participativo) para este estudo, o que denota sua relevância pessoal, especialmente por ter participado do processo de construção e elaboração do PME de Tucuruí.

A partir dos pressupostos elencados, elegi o seguinte problema norteador para esta pesquisa: como se deu o processo de elaboração do PME de Tucuruí-PA em termos de sua organização?

¹³ Mounk (2019) utiliza esse termo e cita o governo Bolsonaro como um governo populista e destaca “a eleição de Jair Bolsonaro deve ser encarada como o evento mais significativo na história brasileira desde a queda da ditadura militar; pelos próximos anos, o povo terá de lutar pela própria sobrevivência da democracia liberal”(2019, p. 10) e completa “Bolsonaro é o adversário mais poderoso que a democracia brasileira enfrenta em meio século” (2019, p.11).

Miguel (2019) aponta que “A candidatura de Jair Bolsonaro reuniu [...] setores e marcou o golpe com um extremismo direitista que trabalha contra a normalização de uma nova ordem ‘híbrida’, de uma democracia tutelada, menos que formal, que parecia ser o projeto inicial dos que chegaram ao poder em 2016. São os saudos da ditadura militar, como o próprio ex-capitão; fundamentalistas religiosos; adeptos de teorias conspiratórias que seguem o lunático guru Olavo de Carvalho; e os procuradores e juízes que veem a si próprios como predestinados a salvar o Brasil da chaga da corrupção, graças ao uso de um poder repressivo sem limites (2019, p. 180).

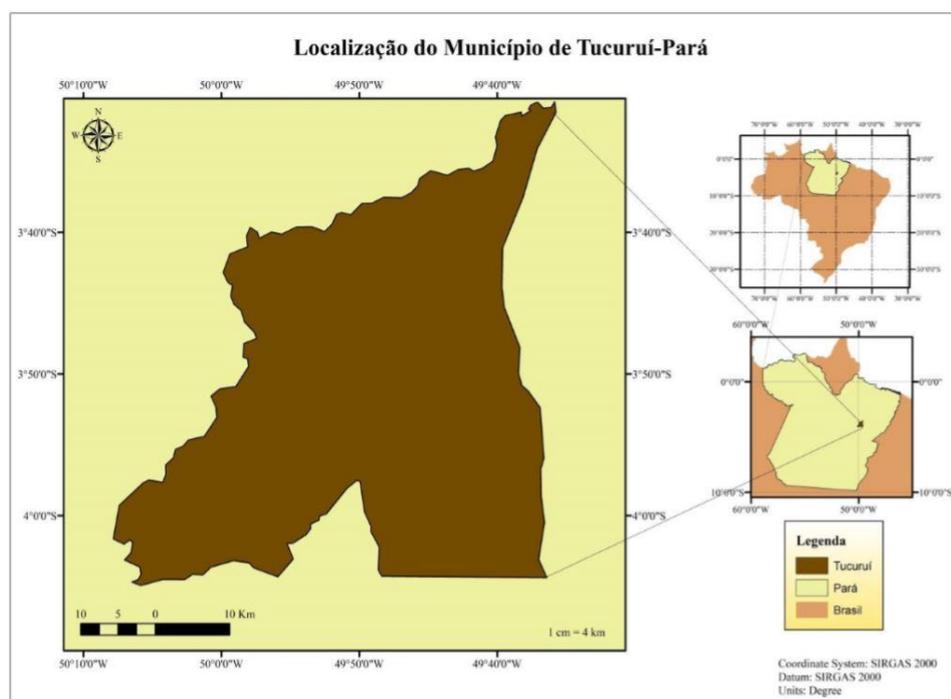
Considerando a problemática anunciada, o objetivo geral desse trabalho é analisar o processo de elaboração da proposta do Plano Municipal de Educação de Tucuruí e os princípios que orientaram sua construção. Como objetivos específicos, temos:

- a) Verificar como se deu a organização e mobilização dos segmentos sociais com vistas à construção do plano;
- b) Apontar os processos de participação na construção do Plano Municipal de Educação de Tucuruí-Pará;
- c) Identificar as principais características do processo de elaboração do plano e seu produto.

1.1 *Lócus da pesquisa*

A pesquisa se desenvolveu no âmbito do município de Tucuruí.

Figura 1 - Mapa do município de Tucuruí



Fonte: Elaborado por Laysse Alves Ferreira a partir de IBGE ([201-]b).

O município de Tucuruí (Figura 1) localiza-se na mesorregião do Sudeste Paraense, a aproximadamente 456 quilômetros de distância da capital do estado, Belém. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [201-]c), o município de Tucuruí possui 113.659 habitantes numa área de unidade territorial de 2.086,189 Km², com uma

densidade demográfica de 46,56 hab./km², e seu Índice de Desenvolvimento Humano no Município (IDHM) atinge o nível de 0,666, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [201-]d) e projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019). Segue uma imagem atual do centro da cidade.

Figura 2 - Centro da cidade de Tucuruí



Fonte: Marta Macedo Matos de Araújo, acervo pessoal, 2020.

É a mais antiga localidade existente no sudeste do Pará (região do Carajás), sendo fundada como colônia militar portuguesa em 1779. Segundo o historiador Theodoro Braga, a região do atual município de Tucuruí, em suas raízes, era habitada por povos indígenas das tribos dos Assuriní, Parakâna e Gavião (TUCURUI, [20--], on-line). Essas tribos tinham hábitos nômades e diferenciavam-se por seus troncos étnicos e linguísticos, porém, sua história começa a ser escrita no século XVII, quando em 1625, o frei Cristóvão de Lisboa chegou à região pretendendo fazer contato com os índios.

Em 31 de outubro de 1870, o então governador do estado, Abel Graça, criou a freguesia de São Pedro, onde foram integrados os municípios de Baião pela Lei Provincial nº 661. Cinco anos mais tarde, em 19 de abril, a freguesia de São Pedro de Pederneiras é mudada para a cidade atualmente conhecida como Tucuruí, através da Lei nº 839/1875, mudando também sua denominação para São Pedro de Alcobaça.

Em 1894, instalou-se, em São Pedro de Alcobaça, a Companhia da Navegação Férrea Fluvial Araguaia – Tocantins com objetivo de construir a Estrada de Ferro Tocantins, ligando São Pedro de Alcobaça à Praia da Rainha, no município de Itupiranga, a 175 km de distância. Os trabalhadores, principalmente nordestinos, mocajubenses e cametaenses enfrentaram grandes dificuldades na construção da ferrovia. A malária vitimou grande número de trabalhadores, prejudicando o andamento das obras, além dos desníveis do terreno e grande quantidade de igarapés e o receio dos engenheiros adentrarem na floresta (TUCURUÍ, [20--], on-line).

Somente no ano de 1946, recebeu sua primeira locomotiva, cinquenta e um anos depois do início da construção (1895-1946) e, na década de 1970, após vinte e quatro anos, interrompeu sua operação. A construção original do prédio da administração da Estrada de Ferro Tocantins atualmente está localizada no Clube Ferroviário na Rua Siqueira Campos. O prédio da estação virou o mercado municipal na Rua Santo Antônio e a única locomotiva encontra-se no Centro Cultural da Eletronorte na Vila Permanente em Tucuruí.

Em dezembro de 1943, o governador do Pará, Joaquim Magalhães Cardoso Barata, através do decreto nº 4.505/1943, modifica a denominação da vila de São Pedro de Alcobaça para Tucuruí que, segundo a língua indígena tupi-guarani, significa rio de formigas, embora alguns estudiosos da língua denominem Tucuruí como gafanhotos verdes. No dia 31 de dezembro de 1947, através da Lei nº 62, o território de Tucuruí é desmembrado de Baião tornando-se município.

No ano seguinte, em 13 de maio de 1948, realiza-se a primeira eleição municipal; Alexandre José Francês foi eleito prefeito e seu vice foi Nicolau Zumero. Nessa época, a base econômica da cidade era a extração da castanha-do-pará e o comércio de madeira. Assim, tornou-se um movimentado entreposto comercial na região do Araguaia-Tocantins. Desde 1948, Tucuruí teve os seguintes prefeitos:

Quadro 1 - Lista dos prefeitos no período da elaboração dos PME

Prefeito	Período
Cláudio Furman	1983 – 1988
José Soares do Couto Filho	1989 – 1992
Parsifal de Jesus Pontes	1993 – 1996
Cláudio Furman	1997 – 2000
Parsifal de Jesus Pontes	2001 – 2004

Cláudio Furman	2005 – 2008
Sancler Antonio Wanderley Ferreira	2009 – 2012
Sancler Antonio Wanderley Ferreira	2013 – 2016
Jones William da Silva Galvão	2017 – 2017
Arthur de Jesus Brito	2017 – 2020

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do site da Prefeitura Municipal de Tucuruí-PA (TUCURUÍ, [20--]).

Os primeiros estudos para a construção da hidrelétrica de Tucuruí foram iniciados por volta do ano de 1957 e seguiram durante a década de 1960. Com o início da ditadura militar, implantou-se, no sul do estado do Pará, o projeto Grande Carajás, visando ao desenvolvimento da Amazônia oriental através das atividades de exploração de minérios e projetos agropecuários de extração florestal. Para a consolidação desse ambicioso projeto, foi implantada uma importante infraestrutura que incluiu a Usina Hidrelétrica de Tucuruí (UHT), a Estrada de Ferro Carajás e o Porto de Ponta da Madeira localizado no Porto de Itaquí, em São Luís.

Em 3 de novembro de 1976, foi publicado no *Diário Oficial da União*, o decreto nº 78.659, declarando de utilidade pública 818.437,49 hectares de terra no estado do Pará para fins de desapropriação de terras e benfeitorias de propriedades particulares necessárias à implantação do canteiro de obras e reservatório da UHT. A construção da hidrelétrica iniciou-se em 24 de novembro de 1974, foi inaugurada em 22 de novembro de 1984 pelo presidente João Baptista Figueiredo (TUCURUÍ, [20--]).

A usina hidrelétrica de Tucuruí modificou a base econômica da cidade, por obter royalties da União que, por muitos anos, alimentaram o crescimento da cidade. Após a sua conclusão, houve a necessidade de um planejamento mais efetivo para aqueles trabalhadores que ficaram na região sem trabalho. O imenso lago artificial de água doce formado pela barragem no rio Tocantins abrange 2.875 km e atinge diversos municípios: Novo Repartimento, Breu Branco, Goianésia do Pará, Jacundá, Nova Ipixuna e Itupiranga. Sustentando um volume de 45,8 bilhões de metros cúbicos de água, formou um novo ecossistema na região¹⁴.

Esse trabalho não tem a intenção de fazer um histórico social, econômico e político do município de Tucuruí, mas apenas contextualizar a realidade a partir da qual se efetivou a elaboração do plano.

¹⁴ Texto elaborado a partir de dados extraídos do site da Prefeitura Municipal de Tucuruí – PA.

Atualmente, o município de Tucuruí possui 48 escolas do ensino fundamental, todas mantidas pela poder municipal, sendo 35 escolas urbanas e 13 escolas rurais. Em relação aos dados do Censo Escolar – Sinopse do município, tem-se o seguinte:

Quadro 2 - Censo Escolar do município de Tucuruí

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	94,9 %
Matrículas no ensino fundamental	18.181
Matrículas em creche	1.046
Matrículas pré escolar	3.946
Docentes no ensino fundamental	702
Taxa de analfabetismo	6.229 pessoas (de 15 anos ou mais)

Fonte: Censo Demográfico, INEP, 2018.

Ainda conta com três instituições de ensino superior: a Universidade Federal do Pará – campus Tucuruí, a Universidade do Estado do Pará e o Instituto Federal do Pará, além de várias faculdades particulares.

Quadro 3 - Comparativo do IDEB de Tucuruí, do Estado do Pará e do Brasil. IDEB – Educação básica - Ano: 2017

	Ensino Fundamental	
	Anos iniciais	Anos finais
Tucuruí	4,6	3,6
Pará	4,5	3,6
Brasil	5,8	4,7

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do Censo Demográfico, IBGE, 2010a.

Verificando o quadro, podemos notar que a média municipal supera a média estadual, tanto nos anos iniciais quanto no ensino médio, porém, ficam abaixo da média nacional.

1.2 Referencial teórico-metodológico

Para responder às questões propostas e atingir os objetivos estabelecidos, lançamos mão da abordagem qualitativa de investigação, pois esse tipo de pesquisa se distancia de um enfoque mecanicista da realidade atrelado a uma visão positivista de mundo que não nos permite

compreender a totalidade¹⁵ do objeto de estudo. Por isso, Minayo (2008, p. 57) enfatiza que o método qualitativo se aplica “ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões”, sendo, portanto, “produto das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam”. Entretanto, essas interpretações não devem ser desvinculadas do caráter histórico-social e classista que se manifesta nas sociedades permeadas pelas contradições sociais, tal como nos afirmam os pensadores marxistas.

Assim, ao preocupar-se com a compreensão dos significados e valores presentes na realidade concreta, em desvelar a essência pela aparência e fazer um movimento para a reflexão-ação-reflexão, despindo-se das características alienantes das concepções dominantes de mundo, a abordagem qualitativa orientada pelo materialismo histórico dialético nos permite questionar os pressupostos que estruturam a sociedade que se sustenta pela lógica excludente do capital. Desse modo, de acordo com Gamboa (2010, p. 107), as pesquisas que se assentam nessa perspectiva “questionam fundamentalmente a visão estática da realidade implícita nas abordagens anteriores”, assumindo uma “postura marcadamente crítica” expressando a pretensão de desvelar, mais do que o conflito das interpretações, o conflito dos interesses. É com esse propósito que nos dispomos a estudar esse objeto de investigação que se apresenta ainda de forma bruta e que precisa ser lapidado a fim de que seja efetivamente compreendido o papel que ocupa nesse processo de disputa no qual a educação tem sido uma peça fundamental, sobretudo, em tempos de retrocessos.

Nesse sentido, a abordagem eleita nos permite explicar o fenômeno em sua totalidade, não com o intuito de contabilizar quantidade como resultado, mas para conseguir entender as relações sociais na prática com o universo de significados, valores e atitudes dos diferentes atores na localidade escolhida, e o fortalecimento da autonomia do município e seus sujeitos. Como aponta Esteban (2010),

A pesquisa qualitativa é uma atividade sistemática orientada à compreensão em profundidade de fenômenos educativos e sociais à transformação de práticas e cenários socioeducativos, à tomada de decisões e também ao descobrimento e desenvolvimento de um corpo organizado de conhecimentos. (ESTEBAN, 2010, p. 61)

Diante das discussões expostas, consideramos a investigação qualitativa como a mais adequada para o desenvolvimento desta pesquisa fazendo dois movimentos uma pesquisa em

¹⁵ A totalidade aqui como uma compreensão dialética da realidade.

documentos e outra com entrevistas semiestruturadas. A metodologia utilizada nos permitirá estudar com profundidade o objeto, fazendo uso de duas técnicas de coleta de dados fundamentais para a sua compreensão: entrevista e análise documental.

Considerando as etapas indispensáveis à pesquisa, elencamos duas fases primordiais para os primeiros contatos com o objeto de estudo, a saber: o levantamento bibliográfico e a pesquisa exploratória.

Num primeiro momento, realizamos a revisão de literatura, buscando produções acadêmicas em anais de eventos acadêmicos, artigos, teses, dissertações e livros para subsidiar teoricamente o nosso objeto de estudo. Além disso, tomamos como referência teórica os autores Cury (2002, 2008), Saviani (2008, 2014, 2017), Paro (2011, 2006) e A. Lima (2004). Conforme aponta Esteban (2010, p. 183), a pesquisa bibliográfica é “capaz de projetar luz e permitir melhor ordenação e compreensão da realidade empírica”. Assim, o levantamento bibliográfico nos aproximou das discussões dos autores que abordam os conceitos de participação e planejamento, pois são imprescindíveis para a compreensão do processo de elaboração do PME de Tucuruí-PA.

Posteriormente, realizamos a fase exploratória da pesquisa. Buscando obter informações das várias etapas do processo de elaboração do PME, realizamos inicialmente uma visita à Secretaria de Educação do município para colher algumas informações junto a técnicos e à secretária de Educação, que se mostrou disposta a ajudar na pesquisa.

Nesse momento, foi possível descobrir que o processo de elaboração do PME de Tucuruí-PA durou dois anos e contou com a participação de diversos segmentos da sociedade: professores, técnicos da Secretaria de Educação, representação da sociedade civil, agremiações estudantis. Esse processo foi caracterizado por disputas e conflitos que serão discutidos no capítulo de análise.

A pesquisa exploratória contou com a entrevista semiestruturada que, segundo Lüdke e André (1986), permite a captação imediata e corrente da informação que se deseja, podendo ser utilizada com qualquer tipo de informante e sobre tópicos variados. Deste modo, os sujeitos recrutados para realização das entrevistas, com base nos critérios da análise documental que indicava os conselheiros que participaram ativamente do processo de elaboração, foram: a representante da Secretaria de Educação que atuou como presidente da Comissão de Sistematização do Plano; a representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP); o representante do Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação Básica (FUNDEB); e a representante do Conselho Municipal de Educação que, à

época, representou as Instituições de Ensino Superior (IES) em Tucuruí. O foco das entrevistas era que os entrevistados relatassem como aconteceu o processo de laboração do plano. Abaixo apresentamos os participantes da pesquisa com destaque para o perfil de cada sujeito.

No Quadro 4, apresentamos a qualificação dos entrevistados da pesquisa, protagonistas na elaboração do PME de Tucuruí.

Quadro 4 - Breve qualificação dos entrevistados

1. M. C. L. O. – REPRESENTANTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEMED) 43 anos, pedagoga, formada pela Universidade do Estado do Pará (UEPA). Especialização em gestão escolar pela UEPA. Atualmente como servidora pública municipal exerce a função de diretora na Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria Sylvia Ribeiro. Fazia parte da comissão de sistematização do PME 2012, pois atuava como diretora de ensino na Secretaria de Educação no município de Tucuruí nos anos de 2010 a 2015 e foi a presidente da comissão indicada pela secretária de Educação, na época, Marivani Ferreira. Atua na educação há 25 anos como professora e em gestões na escola privada e pública no município de Belém e de Tucuruí onde reside atualmente.
2. N. M. F. D. S. – REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (SINTEPP) 39 anos, pedagoga, formada pelo Instituto Federal do Pará, com especialização em Desenvolvimento Infantil e especialização em Gestão Escolar pela UNIasselvi – Centro Universitário Leonardo da Vinci. Fazia parte da Comissão de sistematização do PME representando a categoria dos professores, pois ocupava o cargo eletivo de Coordenadora do SINTEPP nos anos de 2010 a 2013, exercendo também o cargo de conselheira no Conselho Municipal de Educação no triênio 2009/2012. Atua na educação há 19 anos, já foi secretária de educação no município de Tucuruí em 2017 e atualmente exerce o cargo de professora efetiva no município de Tucuruí na Unidade Municipal de Educação Infantil Irmã Ivone de Almeida Barros Lima.
3. I. E. R. – REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME) Pedagoga, mestra em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, atualmente professora efetiva da Universidade do Estado do Pará campus XIII – Núcleo Tucuruí. Foi secretária de educação no município de Tucuruí na gestão 2001 a 2004 e na elaboração do PME fazia parte da comissão de sistematização como representante das IES no Conselho Municipal de Educação, pois foi conselheira para o triênio 2009/2012 e reeleita no triênio 2013/2015 na mesma função. Atualmente está em via de aposentadoria.
4. N. L. D. O. – REPRESENTANTE DO CONSELHO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (FUNDEB) Pedagogo formado pela Universidade do Estado do Pará com especialização em Metodologia da Educação Superior pela Universidade do Estado do Pará. Foi presidente do Conselho Municipal de Educação entre 2016/2019. Fez parte da elaboração do PME 2012, pois era presidente do Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEB no município de Tucuruí. Exerce o cargo de administrador escolar na prefeitura de Tucuruí e especialista em educação na Secretaria de Estado de Educação do Pará lotado na 16ª URE. Atualmente em gozo de licença aprimoramento para o Mestrado em Educação no Programa de Pós Graduação em Currículo e Gestão da escola Básica da UFPA.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Ao longo das análises, utilizaremos as abreviações de seus respectivos nomes, quais sejam: a presidente da Comissão de Sistematização (M. C. L. O.); a representante do SINTEPP (N. M. F. S.); a representante do Conselho Municipal de Educação (I. E. R.); e o representante do Conselho do FUNDEB (N. L. O.).

A coleta de dados junto aos sujeitos aqui relatados foi realizada por meio de entrevista semiestruturada, apoiada em perguntas elaboradas no momento da entrevista, com o cuidado dos entrevistados não saírem do foco das entrevistas e o local de realização das entrevistas variou conforme sua disponibilidade. Das quatro entrevistas, três foram realizadas nos seus respectivos locais de trabalho e uma, na residência da entrevistada. O tempo das entrevistas foi de, em média, 50 minutos. Após o encerramento das entrevistas, iniciamos o processo de transcrição das falas. Finalizado esse processo, passamos para a revisão do conteúdo com diversas leituras e audições das transcrições das falas.

Conforme Lakatos (2017), a coleta de dados é a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, para efetuar a coleta dos dados previstos. Em relação aos instrumentos de coleta de dados, além de utilizarmos entrevistas semiestruturadas, utilizamos também a análise documental por atender aos nossos objetivos de conhecer as propostas legais do plano e os princípios que a cercaram, e sua importância para a educação na sociedade.

Entre os meses de janeiro e fevereiro de 2018, realizamos um total de 5 (cinco) visitas à SEMED em busca de documentos. Em um primeiro momento, foi nos repassado que a secretaria não tinha nenhum documento, pois, devido a mudanças na gestão dos prefeitos, não foram encontradas as atas e os relatórios do processo. Fizemos então visitas ao Conselho Municipal de Educação, onde conseguimos cópias de documentos relatando os encontros realizados para a elaboração do PME, ofícios, minuta do plano e o folder de organização dos eventos, assim como lista de assinaturas dos participantes do Fórum Municipal de Educação, onde foi apresentado o PME à sociedade.

Realizamos a análise documental para “identificar informações factuais que tenham relação com as questões de interesse” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38) no sentido de encontrar evidências que retratem o contexto social, político e econômico do objeto estudado, além da possibilidade de complementar informações obtidas por outras técnicas de coleta de dados e examinar a forma como determinado acontecimento foi exposto.

Bardin (2016, p. 51) aponta que, como tratamento de informação contida nos documentos, a análise documental “tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação”.

Dessa forma, foram previamente analisados os documentos que referendam e contextualizam a elaboração dos planos em nível nacional, estadual e municipal, especialmente o PME de Tucuruí, além das portarias, decretos, atas, registros e escritos diversos. Segundo Marconi e Lakatos (2017), “a característica da pesquisa documental é tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ter sido feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 190).

No Quadro 5, listamos os documentos analisados.

Quadro 5 - Documentos jurídicos e orientadores

DOCUMENTOS		DESCRIÇÃO
JURÍDICOS	Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional
	Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001	Institui o Plano Nacional de Educação
	Lei 13.005 de 25 de junho de 2014	Institui o Plano Nacional de Educação
	Lei nº01/1990 de 05 de abril de 1990	Regulamenta a Lei Orgânica do Município de Tucuruí
	Lei 9.748 de 10 de dezembro de 2012	Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.
	Lei 9.807 de 24 de junho de 2015	Modifica a redação das metas e estratégias, do anexo II da lei nº9.748/12, inclusive com a inclusão das metas 22, 23 e 24 e suas estratégias e dá outras providências.
	Lei Municipal nº 8.226 de 21 de julho de 2008	Dispõe sobre a organização e implantação do sistema municipal de educação de ensino e dá outras providências.
	Decreto nº 045 de 01 de outubro de 2009	Nomeia os integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME, do município de Tucuruí. Triênio 2009/2012.
	Decreto nº 029 de 14 de dezembro de 2012	Nomeia os integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME, do município de Tucuruí. Triênio 2013/2015.
ORIENTADORES	Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME	Este documento foi uma contribuição da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME e do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, para os dirigentes municipais de educação dos municípios elaborarem seus Planos Municipais de Educação objetivando a organização e o fortalecimento dos sistemas de ensino, de modo geral.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Os documentos foram importantes para orientação cronológica dos acontecimentos e organização das informações no processo de elaboração do PME de Tucuruí, por exemplo, o decreto nº045/2009 identificando os conselheiros do Conselho Municipal de Educação que participaram ativamente do processo, nos quais escolhemos para as entrevistas.

A Lei 9.748/2012 que dispõe sobre o PME de Tucuruí retratando os anseios, conquistas ou transformações sugeridas no processo.

Considerando o conteúdo das mensagens recolhidas através da coleta de dados no processo de elaboração do PME de Tucuruí, cumpre explicitar e sistematizar essas informações

para, enfim, fazer deduções lógicas e justificadas das origens dessas mensagens e do contexto em que estão inseridas a fim de responder à problemática da nossa investigação.

2 PLANEJAMENTO E PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Ao tratar sobre planejamento, Gandin (2000, p. 14) aborda a seguinte questão que acreditamos pertinente para esse estudo: “Por que não gostamos de planos?”. O referido autor relata alguns fatores para o descrédito ou até a ineficiência dos mesmos, a saber:

A própria existência do “planejador” bloqueia a execução do plano. Parece claro que, se há “planejadores”, há “executores” e, depois, “avaliadores.” Em geral, os “planejadores” são poucos e os “executores”, uma porção. Como resultado, temos uma pessoa, ou algumas, apontando a direção para todo um grupo que, se tiver consciência crítica, não aceita tal situação e que, se tiver consciência ingênua ou mítica, pode ser levado pela força ou engodo (GANDIN, 2000, p. 14).

Deste modo, depreendemos que o planejamento transcende uma “fabricação de planos” ou uma simples reunião de ideias, “o que é uma compreensão parcial do planejamento – limita as preocupações a uma etapa, a da elaboração, deixando completamente esquecidas as etapas de execução e avaliação” (GANDIN, 2000, p. 14). O autor destaca outras dificuldades que desprestigiam o planejamento, por exemplo, o formalismo, a burocracia, além da falta de capacitação técnica das pessoas que planejam. Porém, reforça que “o planejamento é para a mudança, para a transformação, o que, provavelmente, não é o desejo dos ‘donos’ de nenhum dos setores de atividade humana” (GANDIN, 2000, p. 15).

Padilha (2001), ao aludir sobre esse tema, aponta outra dificuldade, pois destaca que “muitos de nós, educadores e educadoras, acabamos tendo uma grande resistência à atividade de planejamento e à elaboração de planos, confundidos quase sempre com prática autoritária” (PADILHA, 2001, p. 29). Essa resistência ocorreu e ainda ocorre em razão de várias experiências autoritárias que constam na história do planejamento no Brasil, como os planos setoriais na época da ditadura militar e até mesmo no início da redemocratização pelas lutas da sociedade civil na participação e elaboração dos planos.

Esse mesmo autor, ancorado nos conceitos de Sobrinho, esclarece que o plano é um documento que visa a responder as seguintes questões: O quê? Quem? Quando? Com que e com quem fazer? Para tanto, faz-se necessária a reunião de determinado grupo de pessoas munidas de informações, de objetivos definidos e metas a serem alcançadas para que se possam traçar as ações e os recursos a serem executados. Dessa forma, evita-se o improvisado e o imediatismo, pois o plano é uma prospecção futura, um norte, ou ainda um referencial, sobretudo, no que diz respeito às ações educacionais. Assim, de acordo com o autor, o plano permite acompanhar o desempenho dessas ações de modo que os resultados sejam avaliados.

Assentados nessa definição de plano, compreendemos que planejamento e plano não são sinônimos, pois um está relacionado ao processo de elaboração e no outro o planejamento está relacionado à sistematização, o efetivo registro do que foi planejado. Portanto, destaca-se a necessidade de contextualizar o planejamento, os planos de governo no Brasil e suas contribuições para o planejamento atual, e de compreender o papel dos municípios na elaboração dos planos, temática sobre que discorreremos no trabalho.

Os planos na área educacional refletem a abrangência da educação no Brasil. No período deste estudo **temos** o Plano Nacional de Educação (PNE), os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME), todos estabelecidos pelo PNE 2001-2010, conforme a Lei 10.172/2001; ficou definido então que estados e municípios elaborariam e aprovariam seus respectivos planos, que teriam validade de dez anos. Cabe ressaltar que os planos educacionais deveriam ser elaborados a partir de um processo de planejamento, contendo concepções, finalidades e metas. Para melhor compreendê-los, passaremos a discuti-los enfatizando a trajetória do planejamento no Brasil desde o Manifesto dos Pioneiros até os dias atuais.

2.1 Contexto histórico dos planos no Brasil

Acerca dos planos e sua elaboração no âmbito da educação no Brasil, Saviani (2017), Libâneo (2012), Bordignon (2009), entre outros, apontam um marco inicial, a saber, o Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932. Saviani (2017) reforça que, a partir do Manifesto dos Pioneiros, a ideia de plano começa a figurar na legislação da educação brasileira. Sobre este aspecto, Damasceno e Santos (2017) esclarecem que

É a partir do documento redigido pelos intelectuais da Educação Nova que é defendida, pioneiramente, uma estrutura mais moderna e adequada que acolhesse harmônica e integralmente os diferentes níveis de ensino articulados ao desenvolvimento da pessoa, observando a integralidade da organização e dos métodos, propugnando a superação da educação estática em favor de um conceito dinâmico da mesma e enaltecendo a potencialidade criativa do aluno (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 21).

Além dos avanços propagados pelo Manifesto, de acordo com Damasceno e Santos (2017), salientamos a inclusão do artigo 150 na Constituição de 1934, que definia como competência da União fixar o Plano Nacional de Educação. Assim, o governo começava a elaborar diversos planos e programas buscando abranger a sociedade de modo global na tentativa de regular o processo de desenvolvimento em curso.

A Constituição de 1934 instituiu os sistemas educativos e os conselhos de educação (federal e estaduais), além de atribuir à União a responsabilidade de elaborar o PNE, que chegou a ser aprovado pelo Congresso Nacional. Entretanto, com o Golpe de Estado, em 1937, o nascente plano nacional de educação não se estabeleceu.

O sonho dos pioneiros só seria retornado na Constituição de 1946, porém, efetivado com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (nº 4.024 de 26/12/1961), que também não se concretizou dado o golpe de 1964, devido às reformas implementadas pelo regime militar.

Para tratar das políticas educacionais no Brasil, faz-se necessário verificarmos como se deu o planejamento educacional tanto no aspecto conceitual quanto em seu processo histórico, para compreendermos os limites e os avanços que propuseram os caminhos na educação brasileira, pois

a concepção e execução do planejamento educacional comumente estiveram subordinadas a interesses outros, que não os da educação propriamente dita, até porque a inexistência de uma política educacional como eixo orientador das ações comprometia a percepção do planejamento como ferramenta de efetivação de suas diretrizes e metas (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 53).

Compreendendo, à luz das contribuições de Damasceno e Santos (2017), que os planejamentos educacionais no Brasil foram e são permeados de interesses, podemos identificar na ocasião do pós-Segunda Grande Guerra Mundial que o planejamento educacional visava à formação de mão de obra para a reconstrução social e econômica dos países afetados; assim nos perguntamos se essa lógica mudou ou foi apenas reconfigurada. Romão (2010) esclarece que a “a cada modo de produção corresponde um Estado [...] este não é o juiz entre a luta de classes, mas a organização da dominação e da reprodução da dominação de classe” (ROMÃO, 2010, p. 18).

Quanto ao enfoque desenvolvimentista, Padilha (2001) afirma que o planejamento “característico da reconstrução econômica mundial do pós-guerra aparece como esforços descritivos e prescritivos que se relacionam com a modernização da administração pública” devendo moldar-se a esses “objetivos e dedicar-se ao estudo dos métodos utilizados pelos governos para implementar as referidas políticas e para alcançar os objetivos por ele estabelecidos” (PADILHA, 2001, p. 53).

Neste sentido, fica claro que a lógica capitalista se faz presente nessa pauta. Mendes (2000) aponta que as origens do planejamento no Brasil se encontra na LDB de 1961 e que, filosoficamente, tem origem numa concepção liberal de Estado. Segundo ele,

O arcaísmo da concepção liberal em matéria de planejamento se constata no próprio fato de atribuir a responsabilidade da elaboração dos planos a um órgão estruturalmente inadequado para realizar essa tarefa. É que o planejamento era concebido como um conjunto de definições genéricas de objetivos, formulados por pedagogos (MENDES, 2000, p. 18).

Contrário a essa ideia, Mendes (2000) defende que o planejamento deve

Constituir um processo denso, cerradamente dialético, mediante o qual a realidade muda, incessantemente, pela ação das partes entre si e das partes como o todo. E por isso, também um plano não pode ser feito só por pedagogos e contadores, nem só por economistas, mas por toda uma vasta rede interdisciplinar, capaz de desenvolver a visão de complexidade e do dinamismo das estruturas sociais (MENDES, 2000, p. 19).

A crítica que o autor faz à concepção liberal de planejamento e esse embate de forças repercutem até tempos mais recentes, quando tecnocratas apresentam uma visão economicista para a educação.

Damasceno e Santos (2017, p. 33) também destacam que o planejamento educacional “estava irremediavelmente submetido ao preceito do desenvolvimento econômico”. Neste sentido, só a partir da década de 60 é possível falar em planejamento educacional propriamente dito, com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Lei 4.024 de 1961; entretanto, com o golpe de 1964, o “protagonismo dos pedagogos” vai sendo substituído pelo protagonismo dos “tecnocratas” do Ministério do Planejamento no que tange ao planejamento educacional.

Portanto, é possível afirmar que esse modelo de planejamento surge atrelado a uma concepção de educação como fator de desenvolvimento econômico, incentivado e apoiado pelo Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), promotoras da reunião Fundacional do Planejamento Integrado da Educação, realizada em 1958, em Santiago.

Padilha (2001) reforça que, durante o regime autoritário de 1964-1985, os planos de governo “foram utilizados como um sentido autocrático. Deste modo, toda decisão política era centralizada e justificada tecnicamente por tecnocratas e burocratas à sombra do poder” (PADILHA, 2001, p. 29). Por outro lado, é importante destacar que, após a ruptura político-institucional do golpe militar de 1964, ocorreu a implantação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), dando ênfase a um projeto nacional-desenvolvimentista que reforçava o papel dos economistas no planejamento governamental.

Saviani (2017) assinala que a partir de 1964 houve a predominância dos tecnocratas no planejamento educacional e a subordinação do Ministério da Educação para o Ministério do Planejamento, cujos técnicos eram originários da área de formação das ciências econômicas. O autor também aponta que essa nova ruptura política, atrasou a ideia de uma lei específica para a educação.

Na década de 1970, segundo Bordignon (2009), iniciou-se um processo mais denso de planejamento no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O autor destaca que foram três no regime militar e um no governo Sarney, denominado de Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND/NR). Os planos do período militar eram orientados numa perspectiva de segurança e desenvolvimento nacional, de modo que foram definidas diretrizes para os Planos Setoriais na educação, ocorrendo três Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC).

Ainda na década de 1970, as reformas sociais começaram a ser pautadas nas agendas dos países da América Latina. No Brasil, essas reformas foram difundidas a partir de “uma concepção nacional-desenvolvimentista que impactou decisivamente a elaboração dos planos educacionais, consolidando-se a lógica tecnocrata no exercício da coordenação e planejamento educacionais” (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 35).

Desta maneira, “a educação acabou adotando esse modelo de administração e de gestão empresarial, que privilegia a tecnocracia como sistema de organização”, ou seja, trata-se de uma característica do enfoque tecnocrático que reverbera na sociedade até os dias atuais, a “dicotomia entre política e administração” (PADILHA, 2001, p. 52).

A partir da redemocratização, na década de 1980, os planos apresentaram uma mudança na qual, de “uma fase tecnocrática de formulação de planos, passou-se à pulverização dos recursos transvestida de descentralização” (KUENZER, 2011, p. 74). A autora afirma que essa desarticulação, essa forma de reproduzir-se nas unidades federadas, “determinam-se as políticas a partir do orçamento, uma vez que qualquer tentativa séria de estabelecer prioridades e elaborar programas soçobra sob os limites dos ‘tetos’ dos repasses” (KUENZER, 2011, p. 75).

Reforçando o argumento de que sempre houve campos de disputa no tocante à formulação dos planejamentos, Kuenzer (2011) discorre sobre este aspecto ao apontar duas situações opostas que ocorrem no planejamento. A primeira situação diz respeito às formas tradicionais “caracterizadas principalmente pelo trabalho de técnicos isolados em seus gabinetes [...] desarticulados da totalidade das reações sociais às quais pertencem”; a segunda refere-se às formas “basistas”, ou seja, “respaldadas na participação pura e simples da população”, a qual, afirma a autora, tem “efeitos limitados pela distribuição desigual do saber,

articulada às condições sociais de alienação que atingem a população”. Portanto, “as ideias da classe dominante, ressalvados os casos de existência de consciência política” (KUENZER, 2011, p. 79), acarretam uma condição de ausência de espaços de participação. Todavia, consideramos ser indispensável, em um país que se conceba democrático, a abertura de espaços para participação plena nos debates e nas pautas políticas, sobretudo, aos que tem relação direta com a educação.

Encontramos na Constituição de 1988 uma mudança importante na concepção e construção dos planos educacionais no Brasil, na medida em que define um novo conceito de participação da sociedade civil organizada, apresentando novos rumos no cenário político brasileiro, principalmente na formulação das políticas públicas, com espaços de exercício para os cidadãos e entes federados quando estipula o artigo 205 e 206 sobre educação, no inciso VI a gestão democrática do ensino público.

Silva (2007) esclarece que, ao instituir o princípio de gestão democrática na Constituição Federal, preconiza a participação dos segmentos da sociedade, sobretudo, na elaboração do plano nacional de educação, pois “foi um marco na tentativa de [...] consolidar legalmente os históricos direitos sociais reivindicados pela organização política dos trabalhadores” (SILVA, 2007, p. 254). O autor aponta que, além da Constituição Federal e com a LDB, Lei 9.394/1996, estabeleceu-se a responsabilidade da União em encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, os segmentos da sociedade civil

elaboraram uma proposta de Plano Nacional de Educação que revelava a força dos trabalhadores na condução de um projeto de educação para a nação e a continuidade da luta coletiva e democrática por maior distribuição de renda, igualdade de oportunidades e ampliação dos direitos sociais (SILVA, 2007 p. 254).

Libâneo (2012) também concorda que, com a promulgação da Constituição de 1988, retorna a ideia de um plano nacional a longo prazo, e destaca que, em 1990, a Declaração Mundial de Educação para Todos e o Relatório da Comissão Internacional sobre a educação para o século XXI comandam as políticas educacionais, priorizando a educação básica e regendo as reformas educacionais na América Latina, inclusive o Brasil. A nova política para a educação vem com a elaboração do Plano Decenal para Todos (1993-2003), antes da LDB, e assume o compromisso do Brasil com as resoluções aprovadas na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontiem, na Tailândia. Entretanto, Saviani (2017) argumenta que o

Plano Decenal de Educação para Todos não saiu do papel e prevaleceu uma “espécie de democratismo”, com mecanismos autoritários sendo justificados pela descentralização.

É importante destacar que a Constituição de 1988 contou, no capítulo sobre educação, com a forte influência do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, constituído em 1986, com entidades engajadas no processo de redemocratização do país. Segundo Bordignon (2009), o Fórum Nacional também atuou na Constituinte e na elaboração da nova LDB, com o projeto de lei do Deputado Jorge Hage, que previa a organização do Sistema Nacional de Educação e a elaboração do primeiro PNE.

É importante resgatar o processo de elaboração do PNE 2001-2010, para compreendermos como se deram os embates para sua criação. O PNE 2001-2020 à época da elaboração do PME de Tucuruí já estava finalizando, porém retratamos aqui no intuito de resgatarmos o intenso período de mudanças e transformações para a elaboração de um novo PNE.

2.2 Plano Nacional de Educação (2001-2010)

O PNE 2001-2010 originou-se de duas propostas. Uma emergiu dos segmentos da sociedade civil que visavam à expansão dos “mecanismos de participação, controle e autonomia nas redes de ensino e, em especial, na escola, bem como redefinir o papel do Poder Público no financiamento educacional” (SILVA, 2007, p. 254); foi elaborada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública com o projeto de Lei nº 4.155/98. A outra, oriunda do Ministério da Educação (MEC) foi intitulada como PNE do MEC/INEP, alinhada aos critérios estabelecidos por instituições estrangeiras e financiadoras da educação ¹⁶. Nesta linha, o autor compara as duas propostas, concluindo que

A principal diferença entre as propostas contidas nos planos, ao abordar a questão da gestão educacional, refere-se ao controle e à participação da sociedade civil na condução do processo educacional. O PNE da sociedade civil exigia maior transparência do volume de recursos públicos gastos com educação, gestão democrática, e a ampliação dos investimentos financeiros da área. O PNE do MEC/Inep, na tentativa de inibir a efetiva participação da sociedade civil, ressignifica os conceitos, ao associar o controle dos recursos públicos à corresponsabilidade da população na manutenção financeira das escolas, e transfere a luta política por maiores investimentos públicos para o campo da gestão eficiente dos recursos (SILVA, 2007 p. 255).

¹⁶ Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) instituições financeiras internacionais que oferece empréstimos a países em desenvolvimento.

Ainda sobre esse processo de embate na elaboração do PNE, Valente e Romano (2002) apontam

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Eles 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 (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Neste cenário de disputa de forças no governo Fernando Henrique Cardoso, foi promulgada a LDB 9394/96, assim como, em 9 de janeiro de 2001, foi aprovada a Lei nº 10.172, que instituiu o Plano Nacional de Educação com a vigência de dez anos.

A esse respeito, Silva, Ferreira e Oliveira (2014) descrevem uma tendência hegemônica de cunho neoliberal, sobretudo no que se refere aos vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que

inibiram a intensificação e o aprofundamento das discussões referentes à construção de um efetivo sistema público articulado de educação no Brasil, em que contassem as finalidades, os objetivos e a definição das responsabilidades financeiras das esferas governamentais, construídos em consenso com os diversos segmentos da sociedade brasileira (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 85).

Em relação ao Plano Nacional de Educação, Silva (2007) aborda a tendência privatizante do plano que se pode observar pelos “vetos para o financiamento realizados pelo ex-presidente da república Fernando Henrique Cardoso” (SILVA, 2007, p. 256). Vai além quando reafirma que os vetos “não representam apenas a diminuição de recursos para as escolas, mas também a limitação política e econômica para se projetar o fortalecimento de um modelo democrático de gestão e, consecutivamente, a melhoria na qualidade do ensino” (SILVA, 2007 p. 258).

O autor aponta que esse modelo de plano (privatizante) pode ser entendido “como sinônimo de eficiência na resolução dos problemas da escola, mantendo a centralização do poder e as principais decisões a cargo dos órgãos burocráticos do Estado” – a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e do Plano Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cuja “lógica gerencial predomina em função do modelo de financiamento das escolas, que subordina as necessidades pedagógicas e educativas à supremacia dos aspectos administrativos” (SILVA, 2007, p. 259).

Saviani (2017) comenta que uma das inocuidades do Plano é a imensa quantidade de objetivos e metas que dificulta a distinção do que é realmente necessário e prioritário na educação, além de reforçar os vetos do então presidente FHC às metas do Plano referentes ao financiamento, tornando o Plano uma mera “carta de intenções”.

Paralelamente a elaboração do Plano Municipal de Educação de Tucuruí (PMET), como já relatamos, acontecia a elaboração da proposta do PNE 2011-2020, em nível nacional, que ganhou destaque na Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010; isso se deu junto à criação do Fórum Nacional de Educação¹⁷, que propôs avaliar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação, além de com a Emenda nº 59/2009, que atribuiu ao Plano Nacional de Educação o objetivo de articular o sistema nacional de educação.

No período do governo Lula, a CONAE (2010) foi realizada em Brasília, entre os dias 28 de abril e 1º de maio, com o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação”, que representou

o coroamento de um amplo processo de debates que se iniciou com a elaboração dos Planos de Ações Articuladas e as conferências municipais, regionais e estaduais, constituindo uma extensa e consistente rede de discussão sobre a educação nas diferentes esferas governamentais e territórios do país até chegarmos à aprovação, pelo Congresso, da Lei 13.005, de junho de 2014, que estabelece o novo Plano Nacional de Educação (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 51).

Em dezembro de 2010, o projeto do PNE como PL 8035/2010 foi enviado pelo MEC ao Congresso Nacional, porém este projeto tramitou no Congresso por um período de quatro anos, o que se deveu, em grande parte, às 2.915 emendas, resultando na Lei 13.005/2014 do PNE 2014-2024, como afirma Saviani (2017):

Se por um lado pode constituir-se num complicador pela sua quantidade e pelas eventuais discrepâncias entre si em relação ao projeto original, por outro lado, considerando o significativo número oriundo de entidades representativas dos educadores, é também um indicativo de um maior grau de participação da sociedade civil, alimentando a expectativa de que o produto se aproxime um pouco mais das aspirações educacionais da população do país (SAVIANI, 2017, p. 79).

É importante ressaltar que o PNE 2014-2024, como afirma Saviani (2017), apresenta um maior enxugamento das metas em relação ao PNE 2001-2010, com vinte metas que se desdobram em 170 estratégias, porém, apresenta fragilidades. Não houve revisão do plano

¹⁷ O Fórum Nacional de Educação foi criado pela portaria do Ministério da Educação nº 1.407/2010 e instituído por lei com aprovação do PNE e é um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro.

anterior a fim de recapitular um diagnóstico das necessidades educacionais, e um ponto muito importante não foi realizado: as avaliações periódicas estabelecidas no artigo 3º do PNE 2001-2010. O financiamento que foi aprovado foi de apenas 7% do Produto Interno Bruto (PIB), não estabelecendo os 10%, como previa a CONAE 2010. Na versão final, ficaram aprovados 10% do PIB para o final do decênio, apenas em 2024.

A experiência com o fracasso das metas no plano de 2001, reforçavam a importância de maior financiamento para a educação e melhorias na qualidade do ensino no novo plano, ainda com críticas de diversos autores.

Silva, Ferreira e Oliveira (2014), ao se referirem aos planos e programas para a educação realizados durante o governo Lula, comentam que “foram sendo implementados mediante reformas na educação, explicitando a opção pelas ações compensatórias e pela chamada equidade, mediante uma visão pragmática da racionalização e eficiência do uso dos recursos públicos” (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 86).

Especificamente sobre o Plano de Ações articuladas (PAR), os autores comentam que seu “fundamento principal se encontra no predomínio de uma concepção tecnicista de planejamento” (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 91), e fazem uma crítica ao seu processo de definição do PDE, que apenas ouviu o movimento Todos pela Educação e não favoreceu o regime de colaboração entre os entes federados. Assim, afirmam que o referido movimento

encontrou diversas barreiras para se concretizar, pois um efetivo regime de colaboração, com a definição das respectivas responsabilidades administrativas e financeiras não se sustenta, do ponto de vista político, sem uma ampla aliança e um projeto educativo exaustivamente discutido e debatido pelos diversos grupos sociais (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 92).

Desse modo “todo processo de planejamento contém a tentativa política de privilegiar determinados grupos para consolidar uma visão de sociedade” (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA 2014, p. 92).

Portanto, com base no que foi discutido acerca dos planos em nível nacional, para efeito desta pesquisa, vemos que reside aí a necessidade de pautarmos o diálogo sobre o regime de colaboração que rege um novo papel na elaboração dos planos educacionais no Brasil.

2.3 Planos e regime de colaboração

Em seu artigo 1º, a Constituição Federal de 1988 apresenta a emancipação dos municípios, dando assim autonomia política, administrativa e financeira aos municípios e elevando ao status de entes, com constituições próprias e capacidade de auto-organização, com governos próprios e competências exclusivas. Trata-se, pois, da discutida descentralização do Estado brasileiro. Segundo Costa (1997),

Como modelo político-administrativo, a descentralização é concebida como a redistribuição – entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade – de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema (COSTA, 1997, p. 21).

Seguindo esta linha de raciocínio sobre a redistribuição de poder e redivisão do trabalho, Araújo (2013) afirma que a ideia da descentralização no processo de redemocratização é apresentada como um movimento democrático com melhorias para a educação brasileira, articulando a mesma tanto com a municipalização quanto com o federalismo. Neste sentido, na ocasião do processo de municipalização, que se deu a partir da década de 1980 e da CF de 1988, houve uma intensa evolução das matrículas no Brasil, sendo o município o detentor da maior parte das matrículas no ensino fundamental; isso se dá graças à inclusão do município como o terceiro ente federado. Araújo (2013) afirma que

A questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população (ARAÚJO, 2013, p. 32).

Desta forma, cada ente federado tem um governo próprio e trabalha mediante as competências necessárias para a efetivação das leis entre elas, como a elaboração dos planos. Assim, com base em Araújo (2013), distinguem-se duas lógicas de federalismo: a centrífuga, que diz respeito à “formação das federações a partir das periferia (estados) na direção do centro (União)” e a lógica centrípeta, que refere-se à “formação de federações do centro para as periferias” (ARAÚJO, 2013, p. 33).

A autora afirma que a lógica centrípeta é a mais utilizada no sistema federativo brasileiro e destaca os grandes debates sobre o nosso federalismo, que se dá na “contraposição entre a sub-representação de alguns estados em detrimento da sub-representação de outros em relação às desigualdades econômica e populacional do País” (ARAÚJO, 2013, p. 33). Ao analisarmos as colocações da autora sobre o processo de elaboração de políticas públicas, sobretudo, para a

educação, como a elaboração de um PME, por exemplo, percebemos que este processo pode estar permeado de conflitos de interesses nas quais a palavra final, por vezes, emana dos órgãos centrais, sobrepujando desta forma os reais interesses da maioria da população, portanto, caracterizando-se como uma lógica centrípeta, ou seja, na qual decisões, ações e controle partem do centro para as periferias.

Diferenciando-se das ideias de Araújo (2013), Cury (2008) define o federalismo no Brasil não como centrípeta ou como centrífuga, mas como um federalismo cooperativo, denominando o regime de colaboração peculiar, descentralizando as funções compartilhadas entre os entes federados. Esse modelo federativo foi consagrado pela CF de 1988¹⁸, definindo o papel dos entes federados mediante a cooperação dos mesmos e estabelecendo as suas responsabilidades no âmbito educacional.

O regime de colaboração refere-se, portanto, a uma forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão estabelecida entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios), visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral, e na educação de forma particular.

A partir dos preceitos expressos no artigo 214 da CF de 1988 e das determinações expostas no artigo 8º da LDB/1996, os Estados, o DF e os municípios devem elaborar seus respectivos planos educacionais. Nesse sentido, é importante que os municípios realizem um diagnóstico da situação educacional e definam com clareza seus objetivos, metas, ações e soluções para os problemas enfrentados nesse campo, o que nos remete, portanto, ao conceito de planejamento participativo que desenvolveremos neste capítulo.

Ao discorrer sobre o planejamento dos planos de educação, Bordignon (2009) argumenta que as ações devem ser articuladas e orientadas de forma combinada, com uma intenção política de melhorias na educação. Para isso, a alternativa se baseia numa lógica que

requer uma articulação de ações conforme a caracterização de redes; num sistema aberto e dinâmico, a partir de compartilhamento de códigos como malha de múltiplos fios, sem que um dos nós possa ser considerado principal ou central. Os códigos a constituir os elos da articulação serão estabelecidos internamente num processo instituinte aberto e dinâmico, regulado pela experiência. A articulação sistêmica em rede dos atuais sistemas não se constituiria num supersistema centralista, mas no princípio unificador a conciliar e dar coerência ao nacional com o local. Ao mesmo tempo, se

¹⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (XXIV) diretrizes e bases da educação nacional; Art. 211. A União, os Estados, o Distrito federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino: (parágrafo 1º) exercendo função redistributiva e supletiva, (parágrafo 2º). Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil, (parágrafo 3º) os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

constituiria em rico espaço de poder local para o exercício pleno da cidadania (BORDIGNON, 2009, p. 122).

Com base nesse trecho de Bordignon (2009), destacamos a autonomia e a articulação como princípios norteadores para o planejamento dos planos educacionais, compreendendo a delegação dos poderes e assumindo o planejamento como um processo político, aberto, dialógico e dinâmico, em que serão definidas, no coletivo, as ações para cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Nesse cenário, os municípios têm prerrogativa para criar suas próprias regras de gestão educacional, com suas características sociais, econômicas e educacionais diferentes, distantes da União. Contudo, apesar da margem de autonomia e levando em consideração as peculiaridades locais, não se pode esquecer da relação de interdependência que os mesmos têm com as esferas superiores, pois, em sua maioria, são carentes de condições técnicas e financeiras.

Neste sentido, destacamos o PNE, 2001-2010, aprovado pela Lei n. 10.172, conforme exigência do artigo 14 da CF de 1988 e do artigo 87 da LDB 9394/96. O referido plano preconizou, por exemplo, a harmonização entre os entes federados para a elaboração dos seus respectivos planos, cabendo ao PNE articular o sistema nacional em regime de colaboração. Por sua vez, os planos estaduais e municipais firmaram a participação dos entes federados no seu local de atuação, para obtenção dos objetivos e metas nacionais, ratificamos esse plano por ser o vigente, paralelamente, ao processo de elaboração do PME de Tucuruí.

Em se tratando da elaboração de um Plano Municipal de Educação, o art. 11¹⁹ da LDB 9394/96 não o apresenta como uma obrigatoriedade, apenas trata da integração do sistema municipal aos PNE e ao PEE. A fim de nos situarmos no tempo e espaço, destacamos que a elaboração do PME de Tucuruí, objeto desse estudo, teve início no mesmo ano em que o MEC propôs o projeto do novo PNE no ano de 2010, com a realização da I Conferência Nacional de Educação, a CONAE 2010, que articulava como seu tema central a construção do Sistema Nacional de Educação.

Saviani (2017) aponta a importância da estreita relação do Sistema de Educação Nacional com o Plano Nacional de Educação, destacando que “o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades”(SAVIANI, 2017, p. 67), significando assim “uma ordenação

¹⁹ No seu parágrafo único, a lei determina que os municípios poderão optar, por se integrar ao sistema estadual ou compor com ele um sistema único de educação básica.

articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população a qual se destina” (SAVIANI, 2017, p. 68), de modo que o planejamento é necessário para que o sistema se organize e opere através de um plano.

Quanto à elaboração dos planos educacionais, Bordignon (2009, p. 93) destaca etapas importantes, a saber: a análise da situação, tomando consciência dos motivos por estarmos onde estamos e quais os limites e possibilidades para modificar a situação; a definição dos objetivos, baseada numa filosofia, numa concepção de educação, da utopia e cidadania que queremos alcançar; e a definição das ações, a estratégia para a caminhada, com conhecimento para definir a caminhada através de políticas e diretrizes orientando o curso das ações.

Com base nesses princípios, é imperioso garantir a participação de todas as instituições e segmentos da sociedade oriundos dos entes federados para um processo de elaboração no qual todos possam discutir, planejar, implementar e, principalmente, avaliar os planos educacionais.

Portanto, para que os planos educacionais sejam projetos de transformação social essa condição de participação ativa dos sujeitos é condição sine qua nom para que se cumpra a política educacional. Diante dessa discussão, faz-se necessário compreender as lutas para efetivação de um Sistema Nacional de Educação que ainda não se tem e revela o desenvolvimento das políticas educacionais no Brasil, a efetivação do plano nacional de educação e, conseqüentemente, dos planos municipais de educação, foco do nosso trabalho.

2.4 Planos e sistema nacional de educação

O termo “sistema” se origina da Física. Foi introduzido nas Ciências Sociais “para compreender a inter-relação dos diferentes elementos que constituem as unidades da sociedade”, motivo por que o uso da palavra atualmente atingiu uma elasticidade que abraça diferentes campos do conhecimento (BORDIGNON, 2009, p. 23).

A criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) é um debate antigo que vem desde o Manifesto dos Pioneiros. Nas palavras de J. Lima (2015), o Manifesto já defendia

a construção de um sistema para prover a educação pública, única, gratuita e obrigatória. Defendia que o sistema tinha de ser nacional e descentralizado, pois entendia ser exatamente a descentralização que configura o caráter nacional (LIMA, J., 2015, p. 21).

Desta forma, imaginava-se que, com a implantação do SNE, os problemas educacionais seriam resolvidos e, principalmente, a oferta de uma educação de qualidade seria alcançada.

Saviani (2017) define sistema “como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que formem um conjunto coerente e operante”, e reforça ou completa que Sistema Nacional de Educação “é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país”. Compreendemos, portanto, à luz do autor em tela, que o sistema é um todo que articula uma variedade de elementos, uma unidade na diversidade e que é completamente compatível com o regime federativo.

Dourado (2018, p. 479) defende que a criação e a institucionalização do SNE estão atreladas “aos complexos processos de consolidação da República, do federalismo e do Estado Democrático de Direito no Brasil”. Por isso, os grandes embates e as polêmicas na organização de um sistema nacional de educação.

D. Oliveira (2011) completa dizendo que as dificuldades de implementação do SNE no Brasil podem se apresentar

nos obstáculos que o regime federativo impõe à gestão e a organização da educação, na pouca integração revelada entre estados e municípios, na persistência de desigualdades e desequilíbrios históricos entre regiões, na fragmentação entre as redes públicas nos seus distintos níveis (municipais, estaduais e federal (OLIVEIRA, D., 2011, p. 330).

Em que pesem essas dificuldades apresentadas por D. Oliveira (2011), destacamos que, a partir da Constituição Federal de 1988, a necessidade da criação de um SNE foi amplamente recolocada ao longo da elaboração das políticas públicas com a participação dos intelectuais em defesa do SNE. A título de exemplo temos o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) que, em 1997, representou a sociedade civil nos embates pela educação e pelo SNE.

Tal sugestão foi discutida também no processo de elaboração do PNE 2001-2010 e pelo documento referência da CONAE–2010, ambos enfatizando a necessidade de articulação entre os planos educacionais e o SNE. Foi traduzido como uma proposta de política de Estado, dando ao SNE uma sinalização para maior intervenção da União em todas as instâncias e níveis educacionais, fortalecendo assim a democratização na educação. O documento da CONAE (2010), por exemplo, recomendava o seguinte:

[...] compete às instâncias do SNE definir e garantir finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema, e assumir a articulação, normatização, coordenação e regulamentação da educação nacional pública e privada. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais, organizados com a garantia de gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. O processo deve garantir a consolidação dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de

educação, em articulação com os respectivos sistemas de ensino e conselho equivalentes (BRASIL, 2010, p. 19).

De acordo com o documento final da CONAE 2010, o SNE é uma instância que tem que ser compreendida como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, respeitando a autonomia de cada ente federado (BRASIL, 2010). Outro documento que reforça a importância do SNE vem da CONAE 2014.

O SNE, a partir dos princípios da educação nacional, deve expressar claramente a atribuição específica de cada ente federativo, a condicionalidade objetiva do exercício da ação distributiva e supletiva, de assistência técnica e financeira da União em relação aos estados e municípios e dos estados em relação aos municípios, as instâncias de pactuação interfederativa relativas às esferas de formação política e normativa, de participação e controle social, de execução e avaliação. Deve distinguir quem faz o que nos diferentes níveis e modalidades de ensino, sob quais condicionalidades o faz, com quais organismos e mecanismos de coordenação, processos de deliberação e formas colaborativas sobre o que é comum (BRASIL, 2014, p. 17).

Referente a tais documentos expostos, compreendemos que a função do SNE dá base para os planos educacionais, não perdendo de vista o caráter colaborativo dos entes federados e sua autonomia na elaboração dos mesmos.

Ao tratar das conferências e de suas relevâncias para a implementação do SNE e para o campo da educação, Dourado (2018) afirma que

Mudanças nas políticas e gestão da educação efetivam-se nos governos Lula e Dilma, através de propostas de alterações nos marcos legais e novos movimentos de democratização e participação por meio, entre outros, de conferências nacionais de educação (CONEB, 2008; CONAE, 2010 e 2014). [...] As conferências nacionais de educação apresentam novas inflexões político-pedagógicas para o campo, contribuindo, desse modo, para a avaliação das políticas e para a discussão e a defesa das proposições a um novo plano nacional de educação e pela institucionalização do SNE (DOURADO, 2018, p. 481).

Nesse cenário, um dos avanços foi a alteração do art. 214 da CF de 1988, por meio da Emenda Constitucional 59/2009, ao definir a articulação entre o PNE e o SNE, integrando as ações dos poderes públicos, assim como definindo meta de aplicação dos recursos públicos em educação em proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Além disso, Dourado (2018) aponta que a aprovação da EC nº 59/2009 obteve reforços e defesa de vários atores para a implementação do SNE, além de ser discutida em várias conferências no Brasil; porém, refere-se “à necessidade de maior organicidade das políticas educacionais no país, envolvendo discussões diversas sobre organização e gestão, financiamento, democratização, qualidade, entre outros” (DOURADO, 2018, p. 483).

Deste modo, é oportuno frisarmos que todo processo que visa a discutir, articular, elaborar, implementar, executar e avaliar políticas públicas para a população, sobretudo, as políticas educacionais, deve passar pelo crivo do planejamento, e este deve contar com efetiva participação de diversos atores de variados segmentos da sociedade, incluindo-se aí o processo de elaboração de um PME.

Cury (2008) apresenta importantes contribuições sobre os embates referentes à implementação do SNE, destacando que

Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federados e, com isto a eventual perda de autonomia dos mesmos. Após 164 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do monopólio estatal. E há também precaução da parte da própria União quanto uma presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao financiamento desta (CURY, 2008, p. 1200).

Além disso, Cury (2008) indica que a real implementação do federalismo cooperativo preconizado pela CF de 1988, no campo da educação, não tem sido feita pela cooperação e colaboração dos entes federados, já que a própria LDB possibilita a integração dos sistemas em seu art. 11. O autor demonstra limites e dificuldades para a concretização da mesma, na medida em que o Congresso Nacional não elaborou a lei complementar, que é exigida pela Constituição no parágrafo único do art. 23, reforçando que, na prática, gera-se mais um federalismo competitivo do que cooperativo.

Sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito. Esses quatro elementos devem coexistir como conjunto, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um direito (CURY, 2008, p. 1204).

Para Saviani (2017), a tarefa é

construir um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país (SAVIANI, 2017, p. 48).

Dourado (2018) também destaca a importância do SNE para a autonomia dos entes federados e a organicidade dos sistemas na educação, afirmando que, ao mesmo tempo, o PNE 2001-2010 não se constituiu como uma referência para políticas educacionais no Brasil e o PNE

2014/2024 se apresenta como um desafio na sua materialização devido aos desdobramentos Pós-Golpe Parlamentar²⁰ em 2016 e à aprovação da EC²¹ n° 95/2016 – o que autor denominou de secundarização do PNE pelos atuais governos.

É nesse contexto que acreditamos que a implantação do SNE e do PNE para o fortalecimento das políticas educacionais faz-se necessária, além de estar intimamente ligada à efetivação dos planos subnacionais que enfrentarão desafios semelhantes para sua efetiva implementação, retratando os anseios da sociedade.

Para compreendermos que tipo de planejamento queremos fez-se necessária essa leitura dos processos dos planejamentos no Brasil e suas reais intenções, temáticas discutidas até aqui. Deste modo questiona-se: como anda o planejamento atual? Ouvimos muito sobre o planejamento participativo, mas como se efetiva?

Visando a responder esses questionamentos e tendo em vista a importância dessa discussão para compreendermos o processo de elaboração do PME, objeto desta pesquisa, lançamos mão das contribuições de Vianna (2000), que discute o planejamento participativo, conceito com o qual trabalhamos e concordamos para efeito desta pesquisa.

Vianna (2000) define planejamento participativo “como processo político contínuo, que facilite e incentive a participação da comunidade não só na execução, mas e principalmente, na tomada das decisões, no acompanhamento e no controle das ações definidas coletivamente” (VIANNA, 2000, p. 29). Nesta linha de raciocínio, para uma ação transformadora é necessária a participação ativa da comunidade²². Todavia, cumpre analisarmos como se deu essa participação no processo de elaboração do PMET. Ela foi ativa? Quais foram os responsáveis pela tomada de decisões? Houve acompanhamento da sociedade? Principalmente, esse processo foi coletivo?

Para responder a esses questionamentos, no entanto, faz-se necessário entender um pouco mais a amplitude do conceito de participação, bem como os critérios ou características que o permeiam, para que possamos avançar no desvelamento e compreensão da efetivação ou não do modelo de planejamento no tocante ao processo de elaboração do PMET.

²⁰ Importante destacar o contexto, quanto ao Golpe de 2016, que tirou a presidenta Dilma Rousseff do poder no dia 31 de agosto de 2016, segundo Jinkings, Doria e Cleto (2016) “a presidenta legitimamente eleita foi derrubada por um processo político baseado em leituras elásticas da Constituição e artimanhas jurídicas de diversos matizes, que tentam mostrar como lícito o conluio do Judiciário com um parlamento em sua maior parte corrupto e uma mídia corporativa a serviço das elites financeiras” (JINKINGS; DORIA; CLETO, 2016, p. 12).

²¹ A emenda constitucional do teto dos gastos públicos promulgada em 15 de dezembro de 2016, no governo Temer, que limita por 20 anos os gastos públicos.

²² O termo comunidade aqui refere-se aos vários grupos que compõem a comunidade interna e externa à escola.

Nesta linha, Vianna (2000) elenca um pressuposto importante sobre este tema, destacando que

A escola pode transformar-se em organismo facilitador de atividades comunitárias e participativas, bastante significativas, e de que as comunidades podem atingir, a partir da força política que caracteriza esse trabalho, uma consciência crítica também significativa (VIANNA, 2000, p. 30).

Isso remete, portanto, à construção coletiva de um plano municipal, na qual a escola exerce papel fundamental no que tange à formação de cidadãos participativos, críticos e atuantes na vida social e política, por exemplo. Além disso, é importante também que haja uma consciência crítica significativa, em que o efeito político que um processo dessa magnitude proporciona auxilie cada vez mais na participação das pessoas, a fim de que esse exercício político na tomada de decisões se torne frequente.

Entretanto, a autora faz uma crítica a um tipo de planejamento no Brasil que se observa no Brasil sob a lógica economicista contradizendo o planejamento participativo na área da educação, uma vez que para ela planejamento deve ser concebido a partir de um olhar social e histórico que coloca o sujeito no centro das ações desse processo dando ênfase a uma compreensão racional e social do ser humano. nesse sentido, o homem é um ser livre, e por isso, não pode estar susceptível a qualquer tipo de enquadramento. Assim, é nesse aspecto que um planejamento que se pretenda ser participativo deve ser pensado.

Por isso a importância e a necessidade de se pautar, sobretudo, no âmbito educacional, inclusive nos processos de elaboração dos PMEs, uma nova forma de ação norteada por um processo amplamente participativo e politicamente engajado atuando em razão de interesses e objetivos que são comuns aos partícipes de uma comunidade de forma que o planejamento possa ser adaptável às particularidades de cada situação reforçando sempre que as decisões a serem deliberadas sejam pautadas por um processo democrático que, ao mesmo tempo, é um processo político caracterizado pela vontade da maioria, tal como enfatiza Vianna (2000).

Daí então a importância de se ressaltar o aspecto humanista que a autora destaca no processo político de um planejamento participativo ao colocar que exige-se de cada sujeito uma atitude responsiva diante dos problemas e situações que precisam ser estudadas e solucionadas buscando propostas que possam ser concretizadas promovendo mudanças e/ou reestruturação da situação-problema inicial, especialmente, para que esse ser humano, “juntamente com seus iguais, discuta seus problemas comuns e construa, a partir de um processo de trocas e buscas comuns, o futuro da comunidade que está inserido” (VIANNA, 2000, p. 42).

Considerando que o planejamento participativo possui um caráter político e envolve participação de vários atores tanto na tomada de decisões quanto na execução e controle das ações, é necessário elencarmos algumas etapas que o envolvem. Deste modo, com base em Vianna (2000), temos como etapas essenciais: a) o diagnóstico da realidade, que deve ser fruto de um processo consciente e fidedigno; b) o prognóstico participativo posto que a comunidade precisa ter clareza e certeza do que se almeja e do tempo necessário para que algo possa ser efetivado; c) a discussão participativa que deve envolver todos os integrantes de uma comunidade a fim de desenvolver um trabalho em parceria com especialistas e políticos responsáveis pela execução das ações, tendo sempre como decisão final aquela tomada pela comunidade. Todavia, para a organização e efetivação dessas etapas, é necessário que se faça, primeiramente, a formação de grupos de tarefas ou comissões de trabalho nas quais a comunidade deverá assumir a coordenação desses trabalhos; a partir daí, outros dois processos deverão se impor: o acompanhamento e avaliação do planejamento. Neste sentido, Viana (2000) assinala que

o acompanhamento e a avaliação são indispensáveis para garantir ao processo sua continuidade e manutenção. Estando devidamente organizada, poderá a comunidade, nessa fase, pressionar, inclusive os administradores públicos a levar avante os planos decididos comunitariamente, diminuindo, dessa forma, os riscos de descontinuidade que caracterizam outros tipos de planejamento (VIANNA, 2000, p. 44).

Essa divisão de etapas se dá apenas para efeito didático, pois o planejamento participativo se caracteriza pela sua complexidade e, além disso, é de natureza dinâmica, contínua e global e, desse modo, o trabalho participativo não é algo automático, portanto, precisa a todo tempo ser estimulado para que todo o potencial criativo dos participantes possa se desdobrar em ações concretas, tal como ressalta Vianna (2000).

Deste modo, compreendemos o planejamento participativo como um processo multi-etapas no qual o envolvimento da comunidade é pressuposto essencial do início ao fim, para que se garanta o sucesso e/ou a efetivação de políticas que visem ao alcance do bem-estar social que perpassa as barreiras da divisão de classes e perdure independentemente do governo que esteja vigendo.

Em que pese essa sistematização para a efetivação de um planejamento participativo, destacamos a crítica da autora quanto ao desequilíbrio entre teoria e prática acerca dos conceitos de planejamento participativo e gestão, ambos elencados na LDB, Lei 9394/96. De acordo com ela, tanto um (planejamento) quanto o outro (gestão) apresentam-se apenas como dispositivos legais a serem seguidos, ou seja, configuram-se “como imposição direcionada, vigiada, e não

como conquista, perdendo, dessa forma, seu verdadeiro significado, seu sentido político transformador” (VIANNA, 2000, p. 54).

Outro ponto que merece destaque sobre a efetivação (ou não efetivação) do planejamento participativo é

A rejeição da grande maioria da população brasileira às sugestões governamentais para ações participativas, considerando as denúncias dos altos índices de corrupção, de grande parte, dos políticos brasileiros, o desemprego atingindo altos níveis, impedindo que as pessoas possam ter outras preocupações além da busca de condições mínimas de sobrevivência (VIANNA, 2000, p. 56).

Deste modo, reforçamos a relevância de se desvelar o planejamento participativo no tocante à elaboração do PME, para que possamos compreender os fatores que contribuíram ou não para a participação da comunidade, assim como os níveis de contraponto e/ou de convergência do mecanismo (teoria-legislação x prática), se é apenas um produto formal/legal no bojo jurídico/administrativo ou se, de fato, ocorreu e em quais níveis.

3 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: O AVANÇO DA PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO LOCAL

É necessário compreendermos o percurso da efetivação dos planos municipais de educação. Para tanto, o contexto analisado toma como ponto de partida a redemocratização do Estado brasileiro e suas políticas de implementação, principalmente a partir do artigo 2º da LDB 9394/96, o qual determina que os Estados, Distrito Federal e os municípios elaborem em consonância com o PNE, seus respectivos planos educacionais. Segundo a CF de 1988, nos artigos 205 e 206, a LDB²³, no artigo 15, e no PNE²⁴ (Lei nº 10.172/01), os planos devem ser elaborados com a colaboração de toda a sociedade, estabelecendo a participação ativa de todos no seu processo de elaboração.

Um dos desafios postos para a elaboração de um plano municipal é a autonomia de seus protagonistas, pois não basta constar no texto da lei, já que os planos devem ser elaborados com a representação de toda a sociedade, estabelecendo a participação ativa de todos no seu processo de elaboração. Neste trabalho, portanto, buscamos desvelar como se deu o processo de elaboração de um PME e como esse processo foi gerido no âmbito do município de Tucuruí, sob a ótica da participação.

De acordo com o documento norteador para a elaboração dos planos municipais de educação, deve-se

observar o princípio constitucional de “gestão democrática do ensino público” (C.F. art. 206, inciso VI), gestão democrática de ensino e da educação, proporcionando a garantia de princípios como a transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Nessa direção, o Plano Municipal de Educação deve estar em consonância com o espírito e as normas definidas no Plano Nacional de Educação estabelecidas na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2005, p. 18).

Assim, compreendemos que o PME deve ser resultado da representação de todos no município, atendendo às necessidades da educação desejada dos cidadãos. Deste modo, “os PMEs devem fazer parte integrante do conjunto de estratégias político-educacionais dos Municípios, de modo a que estas instâncias logrem gestar a educação com transparência de modo coeso aos anseios locais” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 933).

²³ O artigo 15 da LDB é que faculta aos municípios a autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira para os sistemas de ensino.

²⁴ No seu art. 2º a partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.

Sendo um instrumento de operação do Sistema Municipal de Educação, O PME estabelece as políticas, as diretrizes e define os objetivos e metas educacionais no período de dez anos. Ao discorrer a esse respeito, Pereira (2018) afirma que

São as consequências dos novos tempos de economia globalizada, pela qual as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista permitem que as estruturas centralizadas percam espaço para decisões locais, colocando novos desafios para os cidadãos que, se compreendidas politicamente no contexto em que vivem, também possibilitam novos espaços a serem assumidos conscientemente pela sociedade (PEREIRA, 2018, p. 1373).

Torna-se, portanto, um novo desafio para os municípios implementarem seus sistemas municipais de educação de modo a permitirem-se criar suas próprias regras para sua gestão tornando, desta forma, o município autônomo para organizar, definir princípios e orientar os trabalhos de elaboração do plano, conforme as necessidades locais.

Segundo Romão (2010), os sistemas municipais já eram defendidos por Anísio Teixeira, na década de 1950, porém, somente após três décadas de muitos embates se conseguiu implantar os sistemas municipais através de imposição legal na LDB 9.394/96. Ao referir-se àquele período, o autor destaca que “somente com a superação dos regimes de exceção, a autoafirmação dos municípios, a conquista de suas autonomias e a aquisição do estatuto de verdadeiras unidades federadas é que a descentralização das políticas públicas ganhou impulso” (ROMÃO, 2010, p. 110).

Além da conquista da autonomia por meio da criação dos sistemas de educação, o autor aponta que o “regime de colaboração entre as três instâncias de governo deve ser buscado a todo custo, evitando-se toda e qualquer atmosfera de conflito entre os sistemas de educação” (ROMÃO, 2010, p. 111). O autor reforça o avanço que a LDB trouxe para os municípios, além da Emenda Constitucional nº 53, o FUNDEB²⁵, pelo financiamento de toda a educação básica.

Deste modo, destacamos a relevância quanto ao financiamento, pois sabemos que para os municípios realizarem suas políticas públicas é necessário dispor de recursos. Neste sentido,

²⁵ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Por lei, o FUNDEB tem validade até 31 de dezembro de 2020. Atualmente tramitam propostas parlamentares na Câmara e no Senado pela sua permanência e/ou sobre sua composição orçamentária e o repasse da União. Num governo de Estado mínimo e ultraliberal temos que ficar atentos quanto ao orçamento para a educação.

Romão (2010, p. 131) aponta que “um dos nós górdios dos sistemas educacionais, mormente dos municípios [...] por serem os Municípios um dos elos mais fracos da corrente do Sistema Nacional de Educação”, assunto que será pautado na análise do trabalho. De outro ponto de vista, Souza e Faria (2005) destacam o surgimento de

novos desafios à participação dos municípios no regime de colaboração, junto aos Estados e à União; à previsão da educação municipal na formulação de suas Leis Orgânicas (LO); à elaboração dos planos municipais de educação (PME) em consonância aos planos nacional e estaduais; à constituição de seus conselhos de educação e dos Cacs, especialmente no Fundef, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Transporte escolar (PNTE), do programa nacional Bolsa-escola e, mais recentemente, do salário-educação, entre outros elementos materiais e não-materiais constitutivos dos sistemas municipais de educação (SOUZA; FARIA, 2005, p. 31).

Portanto, a elaboração dos planos, juntamente com todo o ordenamento jurídico que elevou o município a ente federado, dotou o município de autonomia, com desafios de se organizar, planejar e de autogestão, o que, no entanto, não é uma tarefa fácil. Damasceno e Santos (2011), ao se referirem às dificuldades na formação das políticas elaboradas pelos municípios, apontam que são “carentes de condições técnicas e financeiras” e que “acabam por seguir orientações externas na concepção de sua política educacional”, desconsiderando assim “as assimetrias regionais e as possibilidades de reordenamento da estrutura de organização do poder local dado por um pleno governo democrático” (DAMASCENO; SANTOS, 2011, p. 2).

Além disso, o contexto político nos municípios segue uma tradição de forte clientelismo²⁶ e paternalismo²⁷, principalmente em municípios pobres e pequenos. É o que assinala Romão (1992), quando afirma que “muitos governos municipais reproduziram, no nível local, o autoritarismo do governo central”, e destaca “nas relações entre os governos locais e os movimentos sociais, o assistencialismo, o clientelismo, o fisiologismo, o paternalismo, o corporativismo e o peleguismo constituem-se como verdadeiros frutos do autoritarismo” (ROMÃO, 1992, p. 17).

²⁶ Bobbio (1998) quando “os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.)” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 178).

²⁷ Bobbio (1998) “índica uma política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e do povo, mas que exclui a sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto, com métodos meramente administrativos. Para expressar tal política, nos referimos então, usando de uma analogia, à atitude benevolente do pai para com seus filhos ‘menores’” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 908).

Para aprofundarmos na compreensão acerca das políticas no âmbito municipal e do poder local, destacamos as contribuições de Romão (1992), para quem tanto as relações dos municípios com as outras esferas (estaduais e federal) como quanto

a relativa autonomia institucional não encontra suporte financeiro e decisório para a sustentação de iniciativas próprias. O esvaziamento da capacidade tributária, embora acompanhado por uma maior participação nas receitas públicas disponíveis, aumentou a dependência do município em relação ao Estado e à União (ROMÃO, 1992, p. 22).

Deste modo, o autor aponta três características que um governo local pode tomar, quais sejam: elitista, populista ou popular. A primeira característica ocorre quando os políticos tornam-se reféns de quem os financiou na campanha; a segunda se revela quando os políticos (tanto o executivo como Câmara de vereadores) usam do empreguismo como moeda de troca e concessões, atendendo a certas demandas com intuito de desarticular lideranças e movimento popular; e a última característica, a popular, tem a tendência de “descentralização das ações e socialização do processo decisório, por não entender a consagração das urnas como aval definitivo e incondicional” (ROMÃO, 1992, p. 25), valorizando as motivações mais superficiais, independente de consciência política. São características que podem aparecer em altos ou em baixos níveis em um processo de elaboração de um plano, considerando a atuação, principalmente dos entes ligados à prefeitura, à Câmara dos vereadores e à Secretaria de Educação.

Alinhada a esses pressupostos, Vieira (2011) comenta que essa ampliação do papel do poder local na oferta de serviços, não corresponde

à maior autonomia dos municípios para administrar seus próprios serviços. Ao contrário, há um fortalecimento do poder central no que diz respeito às definições relativas à política educacional, na qual não está prevista grande margem de inovação por parte do poder local (VIEIRA, 2011, p. 128).

Um ponto muito importante a considerar é sobre essa autonomia dos municípios para elaborarem seus planos, sobre isso Barroso (2016 apud SILVA; OLIVEIRA, 2016) aponta o conceito de “autonomia construída”, denominando-o como “jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios” (OLIVEIRA; SILVA, 2016, p. 116). Nesse contexto, a autonomia se apresenta como uma ação social e política que se inicia com a participação dos diferentes segmentos da sociedade.

Quanto à construção dos planos, o governo elaborou o Documento Norteador do MEC para subsidiar a construção dos PMEs (BRASIL, 2005), imprimindo as seguintes orientações no seu processo de construção: definir e distribuir responsabilidades, instituindo uma comissão organizadora e técnica que tivesse representatividade na sociedade; elaborar o documento-base; promover um debate com ampla participação da sociedade e, por fim, registrar o projeto de lei e acompanhar a tramitação na Câmara Municipal. Cumpre verificarmos se essas etapas aconteceram na elaboração do Plano Municipal de Tucuruí.

Para analisarmos o processo de elaboração do PMET, baseamo-nos em Bordignon (2009) ao acrescentar princípios importantes na elaboração dos planos:

- a) Construção participativa – O planejamento participativo busca a congruência (o contrário de discrepância) entre os objetivos da organização e as aspirações e demandas do ambiente. Para atingir essa congruência, é essencial que o processo de elaboração do plano ouça e contemple as aspirações da pluralidade das vozes do município. [...]
- b) Visão sistêmica – O plano deve representar a visão do projeto educacional do município no seu todo, articulando as partes em vista dos fins da educação.
- c) Governabilidade – A governabilidade é um princípio fundamental no planejamento que se quer factível no prazo definido. A governabilidade leva em conta os limites e possibilidades da ação, a viabilidade financeira e a capacidade de gestão e de controle do Governo sobre as ações planejadas. [...]
- d) Flexibilidade – a realidade oferece surpresas e nem sempre segue a trajetória desejada ou projetada. Qualquer plano precisa trabalhar com cenários futuros possíveis e oferecer alternativas para enfrentar as incertezas. [...]
- e) Regime de colaboração – os objetivos municipais se situam no contexto da nacionalidade e realizam, no âmbito do poder local, as aspirações dos cidadãos. Para desempenhar as responsabilidades próprias para o alcance dos objetivos e metas dos planos, o município precisa estar articulado às ações estaduais e nacionais (BORDIGNON, 2009, p. 97).

Para o cumprimento dessas etapas, era necessário, portanto, um planejamento que tivesse como objetivo, além da melhoria dos indicadores educacionais no município, uma educação pública de qualidade social. Era também necessário vencer desafios, como a conquistada autonomia, o planejamento participativo e, enfim, garantir uma participação ativa da comunidade e os meios necessários para sua concretização.

Nesse contexto, apresentamos a seguir, a análise do processo de elaboração do PME e os princípios que os orientaram. As definições apresentadas por Romão e Bordignon e a discussão arrolada anteriormente constituem-se como a base fundamental para subsidiar a nossa investigação e os desdobramentos das relações que envolveram o processo de construção do PME no município de Tucuruí. Para tanto, iremos nos apoiar no conceito planejamento participativo, com base em Vianna (2000), e apresentamos os dados do processo e as inferências

a partir dos subtítulos: o processo de elaboração, o verso como dimensão de conquistas e avanços, o reverso como dimensão de descontinuidades, retrocessos e limites.

3.1 Plano municipal de educação de Tucuruí – Pará (2012-2022)

Já vimos que um plano é um importante instrumento para o planejamento estratégico e participativo, uma vez que abarca um conjunto de ações a serem implementadas nos municípios por um determinado período, constituindo-se, portanto, como ferramenta indispensável para o desenvolvimento de uma política educacional de âmbito local.

No processo de constituição dos PME, observou-se que a autonomia política atribuída aos municípios por meio da Constituição de 1988, tornou as localidades arenas de embates e disputas na produção das políticas públicas educacionais, fato que não foi diferente no município de Tucuruí

O município de Tucuruí já vinha passando por processos de escolhas de representantes do Conselho Municipal de Educação (CME). A título de exemplo, podemos citar o ofício nº 187 de 17 de abril de 2008, da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), encaminhando para a Prefeitura solicitação para efetivar a nomeação dos conselheiros do CME escolhidos no I Fórum Municipal de Educação no ano de 2007, cujo tema era “Caminhos para uma educação com responsabilidade social”. O Fórum teve o objetivo de discutir temas relevantes para implementação de uma educação comprometida com a qualidade social, o Sistema Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação, de acordo com o relatório de gestão 2005/2008.

Apesar de o processo de escolha dos conselheiros ter sido realizado no ano de 2007 e encaminhado em 2008 para nomeação, somente após a municipalização do sistema de ensino, ocorrida através da Lei Municipal nº 8.226²⁸, esta designação aconteceu; isso se deu em razão do Decreto nº 45/2009, que estipulou mandato para o triênio 2009/2012. Posteriormente, uma segunda eleição direta de conselheiros aconteceu para o triênio 2013/2015, de acordo com o Decreto nº 029/2012, também do gabinete do prefeito.

A título de informação, o PMET estabeleceu 20 metas e respectivas estratégias para a educação do município, sendo importante destacar que foram incluídas nessas metas as especificidades das necessidades de uma população inerente à região amazônica – educação do

²⁸ A Lei municipal nº 8.226, de 21 de julho de 2008 implementa o Sistema Municipal de Educação.

campo²⁹, educação indígena³⁰, educação especial³¹ – o que caracterizou uma importante diversidade no documento.

3.2 Processo de elaboração do PME

O município de Tucuruí/PA teve seu primeiro Plano Municipal de Educação em 1984, sendo elaborado por técnicos da SEMED com apoio técnico da Secretaria de Educação do Estado (SEDUC), não aprofundamos sobre em que circunstâncias aconteceu esse plano, por não ser foco da nossa pesquisa. O segundo PME foi elaborado com representação da sociedade civil e aprovado no dia 10 de dezembro de 2012, pela Lei nº 9.748/12. A dinâmica do processo de construção do PME³², iniciou-se em maio de 2010, com a pressão de representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) junto à SEMED para dar início ao processo de elaboração do plano.

Ao aludir àquele período, a representante da SEMED afirma que, em 2010, foram “convocados várias é, vezes pela categoria dos professores é, pelos sindicatos, pra que começássemos a discutir um plano municipal de educação pra garantir os direitos dos educadores né, na época” (M. C. L. O., informação verbal, 2018)³³. Essa iniciativa significou os primeiros movimentos constituídos para a materialização de um plano municipal em Tucuruí.

Nesse processo, observamos que o SINTEPP assumiu um lugar de protagonista ao convocar a secretária de Educação para iniciar o debate sobre o plano com a categoria dos trabalhadores em educação, uma vez que a SEMED não se posicionava sobre a implantação do PME no município. É importante destacar que, conforme Saviani (2017) e Damasceno e Santos (2017), a CONAE permitiu e deflagrou um amplo processo de participação e discussão sobre a educação no Brasil, o que foi reforçado na fala da representante do SINTEPP, que afirmou já haver naquele momento “um movimento nacional de pressão para que esse plano fosse realmente implantado nos municípios” (N. M. F. S., informação verbal, 2018)³⁴.

A SEMED, por sua vez, provocada pelo SINTEPP, iniciou a discussão sobre a construção do PME, convidando os segmentos da sociedade civil, a saber: representantes do

²⁹ Comunidades ribeirinhas e assentamentos na região.

³⁰ A região de Tucuruí atende a comunidade indígena Assurini na aldeia Trocará.

³¹ Importante destacar sobre esta meta a inclusão dos LGBTs, étnico racial e gênero.

³² Consideramos aqui o processo de elaboração do documento, pois as discussões sobre o plano já estavam acontecendo nas conferências municipais e estaduais desde 2008.

³³ M. C. L. O. Entrevista concedida à pesquisadora. Tucuruí: [24 out. 2018].

³⁴ N. M. F. S. Entrevista concedida à pesquisadora. Tucuruí: [23 out. 2018].

Sindicato dos Servidores Municipais de Tucuruí (SINSMUT); Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP); membros da secretaria de educação; professores; representantes do CME; representantes dos pais e de alunos (União dos Estudantes Secundaristas de Tucuruí - UNEST); representante do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB); representante da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); além do Ministério Público (MP) e da Câmara Municipal.

Caracterizado por intensas discussões³⁵, esse processo culminou com a Conferência Municipal de Educação que foi realizada nos dias 9, 10 e 11 de maio de 2012 com o objetivo de apresentar e concluir o plano para a comunidade de Tucuruí. A SEMED responsabilizou-se por toda a estrutura do evento e, como afirma a representante do SINTEPP, a conferência

Foi muito participativa, toda a categoria... toda a rede municipal de educação participou, foi bem participativa, foi no ginásio poliesportivo, teve estrutura pra fazer a conferência porque nós tínhamos também a preocupação do governo não garantir a estrutura necessária. Não adiantava somente levar os professores para uma discussão e não ter a estrutura e, de fato, justiça tem que ser feita, tinha toda a estrutura pra que a conferência acontecesse com os palestrantes, o material (N. M. F. S., informação verbal, 2018).

O apoio com infraestrutura dado pela SEMED, possibilitou a realização do diálogo e dos debates que um evento dessa amplitude poderia proporcionar. No entanto, para que a conferência atingisse os fins estabelecidos era necessário garantir também a participação do maior número de pessoas no evento. Desse modo, os sindicatos ficaram responsáveis pela divulgação e fizeram mobilização nas escolas com a distribuição de cópias do plano³⁶. De acordo com a representante do SINTEPP,

O governo mobilizou, fez a mobilização da conferência, nós também fizemos a nossa parte em divulgar as metas, porque assim, ainda que estivesse acontecendo as plenárias, todos os professores deveriam ter acesso as metas e a plenária não oportunizou todos os professores, apenas representantes dos professores e aí nós espalhamos as cópias, fizemos a divulgação das cópias das metas e encaminhamos para as escolas (N. M. F. S., informação verbal, 2018).

O evento contou com a participação massiva da comunidade educacional (professores, diretores e demais profissionais em educação da rede pública municipal), de estudantes, pais, mães e representações das IES. O público estimado, de acordo com lista de presença, foi de

³⁵ As discussões que ocorreram em diversas reuniões, durante todo o processo de elaboração do plano, serão relatadas e mais detalhadas nos itens 3.3 e 3.4.

³⁶ Já discutido e aprovado nas plenárias anteriores.

duas mil pessoas, que se aglutinaram no Ginásio Poliesportivo da cidade. A programação tinha como tema geral “Todos em nome da qualidade do ensino” e contou com a presença de palestrantes de fora do estado, no primeiro dia, o professor Celso Antunes, que ministrou quatro palestras intituladas: “Novas maneiras de ensinar, novas formas de aprender”; “Disciplina e indisciplina em sala de aula”; “As cinco questões significativas para um ensino eficiente”; e “Como desenvolver em uma escola pública um ensino de qualidade”. No segundo dia, as palestras foram proferidas pelo psicólogo Marcos Méier, com os seguintes temas: “Autoestima e valores: como ter autoestima e ajudar as crianças a desenvolvê-la”; “Aprendizagem significativa e a função docente”; “Adolescência: fatores relacionados ao desenvolvimento saudável das emoções e dos valores”; e “Gestão educacional: variáveis internas e externas interferindo no trabalho em equipe – como compreender a origem dos conflitos e potencializar os aspectos positivos das relações”. No terceiro dia de programação, os grupos de trabalhos se reuniram para discussão e realização das últimas alterações sugeridas e encaminhadas para a votação, fechamento das propostas e escolha dos delegados, de acordo com o folder do evento. Neste terceiro dia, os grupos de trabalho se reuniram na Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Darcy Ribeiro, que ficava ao lado do Ginásio Poliesportivo; o segundo momento de apresentação das propostas e escolha de representantes da comissão aconteceu no Ginásio Poliesportivo. A seguir, apresentamos um quadro para melhor entendimento da organização e imagens do evento no Ginásio Poliesportivo da cidade.

Quadro 6 - Temas dos trabalhos na Conferência Municipal de Educação

GRUPOS DE TRABALHO	LOCAL EMEF DARCY RIBEIRO
TEMA 1	Educação infantil
TEMA 2	Educação fundamental I e II
TEMA 3	Educação de jovens e adultos
TEMA 4	Educação inclusiva
TEMA 5	Educação no campo
TEMA 6	Educação indígena
TEMA 7	Financiamento da educação e controle social
TEMA 8	Formação, capacitação e valorização do profissional da educação

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Figura 3 - Registro da Conferência Municipal de Educação para elaboração do Plano Municipal de Tucuruí



Fonte: ABERTURA DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2012.

Figura 4 - Equipe organizadora do evento com Celso Antunes



Fonte: Gelma Gomes Macena, acervo pessoal.

De acordo com a fala da representante do SINTEPP, “na conferência houve as votações, na própria conferência houve alterações e daí a comissão acompanhou o processo de digitação e envio para a câmara” (N. M. F. S., informação verbal, 2018).

O encerramento estava marcado para as 17h, porém, a intensidade dos debates fez com que a conferência se estendesse até as 22h. Na sequência, a comissão de sistematização

acompanhou o processo de digitação e enviou o plano para a Câmara dos Vereadores. Sobre o final da conferência, o representante do FUNDEB relata que

A época, inclusive, eu estava também como presidente do Conselho do FUNDEB, aqui em Tucuruí, e aí dentro desse eixo o que o que saiu de interessante na construção do plano naquela época, nós iniciamos a conferência com cerca de 2.000 pessoas e no momento da votação, da aprovação daquilo que seria encaminhado à Câmara Municipal terminou um pouco ou mais de 100 pessoas, não dava 150 pessoas, nós terminamos isso no Ginásio Poliesportivo por volta de 10 e pouco da noite, a gente só saiu quando votou (N. L. O., informação verbal, 2018)³⁷.

O fragmento acima revela uma característica da participação no momento final da conferência, pois não prejudicou o teor das propostas elencadas no plano, que foi votado na sua íntegra; porém, relata um aspecto que precisa ser investigado, quando apenas os representantes eleitos, os delegados das comissões permanecem até o final do processo. Destacamos aqui o que Vianna (2000) aponta sobre as dificuldades e os desafios do planejamento participativo, que exige “todos os elementos envolvidos passem a agir não em função de seus interesses individuais e particulares, mas em função de interesses coletivos e da dignidade de cada ser humano considerado individualmente ou em grupo” (VIANNA, 2000, p. 48), assim como “a inexperiência do povo brasileiro no exercício da ação democrática”.

Ressaltamos que a conferência foi precedida de debates e discussões ocorridas no âmbito de segmentos da sociedade. Esses grupos já se organizavam anteriormente em plenárias para debater as proposições que seriam votadas no momento da conferência municipal. Assim, coube aos representantes de cada segmento expor os resultados dessas discussões fundamentadas nos estudos e diagnoses realizados com base nos diálogos entre professores, equipe técnica e comunidade escolar local, que resultaram na sistematização das propostas apresentadas no evento.

Desse modo, o processo que envolveu a elaboração do PMET seguiu as etapas descritas no *Documento Norteador do PME* (BRASIL, 2005), compreendendo a definição e distribuição de responsabilidades, a elaboração do documento-base, a promoção de um amplo debate, a redação do projeto de lei e o acompanhamento da tramitação na Câmara Municipal. Esse documento orienta também a preparação de um diagnóstico com uma descrição geral do município. Todavia, essa etapa inicialmente foi prejudicada, conforme observamos na fala da representante do SINTEPP:

³⁷ N. L. O. Entrevista concedida à pesquisadora. Tucuruí: [25 out. 2018]

O governo também dificultava os debates, na nossa opinião, porque não queria mostrar a realidade que a educação se encontrava naquele momento. Lembro até que nós fizemos uma visita às escolas da zona rural e encontramos uma situação de estrutura muito deficiente, bem complicada [...] para que nós pudéssemos ilustrar as condições, porque o plano ele também vai falar sobre as estruturas, sobre as metas, o que nós queremos alcançar para educação em relação às estruturas. Por exemplo, [...] quando nós trouxemos essas ilustrações, as imagens, as gravações, a representante da secretaria de educação disse que nós não poderíamos mostrar, então, houve censura, houve um distanciamento aí em relação a mostrar a realidade em que a educação se encontrava (N. M. F. S., informação verbal, 2018).

Apesar desse momento, o diagnóstico da realidade educacional do município aconteceu posteriormente nas reuniões da comissão de sistematização com os representantes das escolas e sociedade.

Além disso, a representante do CME também relatou outra situação no processo de elaboração de uma lei municipal,

É predominou os interesses coletivos mais foi assim uma, uma eu diria assim, um esforço muito grande para que isso predominasse tá entendendo? Por que é aquela história na discussão de um plano desse existe a força do poder público em cima sabes? Então esse plano é essa instituição é pública ela de qualquer maneira ela coloca pessoas lá, para defender os seus interesses, lógico. Sabes? E isso impactava muito os interesses da própria categoria (I. E. R., informação verbal, 2018)³⁸.

O trecho anterior evidencia o embate de interesses contrários que atuam num processo de formulação de políticas públicas, conforme Vieira (2011), ao constatar a presença histórica de forças contrapostas que transitam pelo campo das políticas públicas educacionais. Desse modo, a autora reforça que, ao mesmo tempo em que o poder local tem possibilidades reais de participação direta nas decisões políticas, apresenta historicamente práticas conservadoras, implicando um atraso que dificulta a execução plena dessas políticas.

Além dos avanços na presença do poder local na elaboração de políticas e na expansão do atendimento e no aumento na oferta de matrículas, é importante destacar a participação dos instrumentos de controle social nos municípios. Nessa lógica, Vieira (2011, p. 129) chama atenção para as discontinuidades das políticas públicas realizadas na esfera local, ao destacar que algo acontece nos municípios que torna inviável a permanência dessas políticas. Daí a importância de se investigar os mecanismos e os desdobramentos concernentes à elaboração das políticas municipais, sobretudo o PME.

³⁸ I. E. R. Entrevista concedida à pesquisadora. Tucuruí: [24 out. 2018]

Esses interesses são a expressão das forças políticas que se estabelecem na sociedade ocasionando, assim, limitações e entraves que custam caro à efetivação das políticas educacionais; de modo que também se desdobram num enfrentamento ainda maior e mais desgastante, sobretudo, no momento em que deveria acontecer a coroação de todo o esforço realizado na luta pela constituição de um plano, cujo principal objetivo era pautar uma educação pública com qualidade social, tal como demonstram os recortes das falas apresentadas.

Esse fato vai repercutir no início da atuação dos atores na comissão de sistematização, o que veremos no tópico a seguir.

De antemão, é importante esclarecer que a avaliação e o monitoramento do plano nos anos de 2013, 2014 e 2015 não foram realizados³⁹. A SEMED não convocou a comissão, o sindicato cobrou do CME um posicionamento da Secretaria para convocação da comissão, contudo, a solicitação do sindicato não foi atendida. Desse modo, ressaltamos que o SINTEPP queria que a Secretaria criasse condições para o monitoramento e avaliação das metas, mas isso não aconteceu.

É, exatamente, existe um departamento na secretaria de educação responsável por todos os programas e projetos do governo federal. O departamento foi notificado em 2015 que nosso plano precisava ser adequado, então o governo ele convocou, dessa vez eles convocaram a comissão e informaram, inclusive houve um ofício do MEC, o departamento deve ter a comunicação oficial, e eles nos comunicaram para que nós pudéssemos reunir então e incluir as novas... as metas para que o plano ficasse realmente de acordo com o PNE e então logo o governo convocou e nós atendemos e foi feito o processo de envio para a câmara. (N. M. F. S., informação verbal, 2018.)

O Conselho Municipal de Educação também cobrou do governo, porém, não obteve resposta.

Na Secretaria de Educação, algumas reuniões foram realizadas com o CME para discutir o monitoramento, no entanto, ele não aconteceu. Então, entre a aprovação da lei em 2012 na Câmara dos Vereadores e a aprovação da lei de 2015, não ocorreu nenhum nível de monitoramento, uma das etapas importantes para se efetivar um planejamento participativo, como afirma Vianna (2000).

Nesse contexto, é oportuno mencionar a Lei nº 9.807, sancionada em 24 de junho de 2015. A referida lei foi uma adequação do Plano Municipal ao PNE (2014-2024), que modificou a redação de algumas metas da Lei de 2012, inclusive com adição de outras. Com a

³⁹ O nosso objeto de estudo tem um recorte temporal até 2012, porém como a avaliação e o acompanhamento do plano é umas das etapas discutidas por Vianna (2000) no nosso referencial teórico, achamos necessário fazer esse destaque.

promulgação do PNE de 2014, o MEC solicitou que todos os Estados e municípios fizessem um novo plano ou adequassem o que já existia. Assim, o departamento responsável pelos programas e projetos da Secretaria de Educação foi notificado para que o plano fosse adequado. Para atender a essa exigência, o governo convocou a comissão com os representantes do Conselho Municipal, o SINTEPP, os representantes de outros segmentos e comunicou a inclusão das metas de acordo com o que solicitava o PNE, apresentando uma proposta que foi aprovada pela comissão e encaminhada para a Câmara dos Vereadores sem plenárias nem debates com a categoria. O governo informou que não tinha mais tempo de discussão, pois o prazo de entrega para o MEC era muito curto, como revela um dos entrevistados: “Por lei do sistema municipal de educação, quem faria a avaliação desse plano é o CME, na prática, o Conselho Municipal não tem condições de fazer isso, esse mapeamento” (N. L. O., informação verbal, 2018).

Segundo a representante do CME, houve uma reunião de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PME em 2016, apenas com os representantes do CME. Com a sociedade civil, esse encontro aconteceu somente em maio de 2018, com a justificativa de que seriam necessários outros estudos e pesquisas a empreender, devido à gama de informações recebidas e a serem processadas.

Por fim, nesse primeiro tópico de análise, discorreremos sobre o processo de elaboração do PMET, com destaque para os primeiros movimentos e a dinâmica do processo de construção do plano. Dessa forma, apresentamos algumas falas das representações dos segmentos que participaram de todas as ações que culminaram com a construção do plano, enfatizando aspectos relacionados à organização e mobilização dos segmentos sociais no processo de construção do PMET.

Quanto à organização e mobilização para sua elaboração, podemos inferir que as etapas foram seguidas (diagnóstico, discussão participativa e organização em grupos de trabalho), porém, podemos identificar também “uma participação vigiada, concedida pela magnanimidade do dominante apenas para aliviar tensões e pressões, que poderiam perturbar sua posição privilegiada” (VIANNA, 2000, p. 47). Essa participação pelo poder público, através da secretaria de educação é reforçada nas falas dos entrevistados, quando se espera soluções ou indicativos para os problemas.

A seguir, elencamos as atividades da comissão de sistematização na elaboração do PME, identificando as conquistas como o verso e compreendendo como foi desenvolvido e aplicado.

3.3 O verso como dimensão de conquistas e avanços

De acordo com o Documento Norteador da elaboração do PME (2005), a comissão de sistematização deveria atuar conjuntamente com a equipe técnica, mas também com o Poder Executivo, Legislativo, o Ministério Público e a Sociedade Civil, para maior legitimidade e valorização das suas políticas.

A atuação da equipe de sistematização tinha como responsabilidade a elaboração das metas e estratégias para compor o documento base, sendo o primeiro passo a sua formação. Ressaltando que o Documento-Base era a proposta preliminar do PME, o primeiro documento referência para depois ser amplamente debatido e divulgado com a sociedade.

A partir das reivindicações do SINTEPP, no início do processo de construção da comissão para a SEMED, a mesma criou a comissão com os representantes da sociedade civil, como orienta o documento norteador para a elaboração dos planos municipais de educação (BRASIL, 2005). Como afirma a representante da Secretaria de Educação na época:

Aí nós começamos a desenvolver uma comissão, essa comissão não poderia ser só da secretaria de educação porque se não né, o... o critério realmente iria ficar né, duvidoso né, e também porque nós precisávamos saber né, a realidade do município. [...] foi convidado e quem estava tanto os sindicatos, representante dos sindicatos, representante de pais, representante de alunos, professores, representante de professores, é, membros da secretaria municipal de educação, na época, em 2010, ainda estava se reformulando a questão do conselho, municipal de educação que também nós não, nós não tínhamos né, no município então [...] essa comissão ela foi criada, e se eu não me engano foi num total de 12 a 15 pessoas (M. C. L. O., informação verbal, 2018).

O trecho em questão remete à composição da comissão de sistematização, sendo constituída por representante dos sindicatos. Essa comissão, liderada pela representante da SEMED, de acordo com o documento norteador do MEC, realizava reuniões na secretaria. À medida que as reuniões foram acontecendo, surgiu o primeiro embate sobre a composição da comissão; a SEMED queria que fosse apenas com um grupo de técnicos e representantes de maneira fechada e de portas fechadas no seu gabinete, e os representantes do SINTEPP queriam abrir para a comunidade. É o que mostra o trecho da entrevista da representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação.

o governo acreditava somente em uma comissão fechada era capaz de discutir e implantar o plano. Uma comissão, por mais que eles defendessem a conferência, mas a discussão do plano em si, o debate, das metas, eles queriam que fosse fechado entre uma comissão, que inclusive foi criada. Logo após essas discussões, nós levamos para o colégio das irmãs pra um debate maior

de socialização dessas metas com outras pessoas, como por exemplo, os diretores, os supervisores e representantes que realmente estivessem nesse debate que antecederse as conferências (N. M. F. S., informação verbal, 2018).

Na fala da representante da SEMED, há uma sinalização de sugestão para ampliação dos debates que engloba a participação de mais professores e diferentes segmentos, ao afirmar que

Esse plano, nós iniciamos essa discussão em alguns setores, nós primeiro discutimos na secretaria de educação e algumas pessoas, aconteceu mais ou menos assim, o professor que foi designado não sabia a realidade e solicitou para ampliar mais esses debates e aí a gente começou a ampliar os debates. Nos reunimos em outros lugares, o primeiro deles foi o centro de convenções do município, liberamos alguns professores, fizemos documentos pra liberação de alguns professores que tivessem interesse em debater. Então fizemos um evento, debate mesmo começando as discussões isso em 2011 depois no colégio das irmãs Nossa Senhora da Conceição, fizemos alguns debates também na secretaria de educação, entre muitas discussões porque “eu aceito, eu não aceito isso, eu isso aquilo outro, porque você está vendo a visão da secretaria, nós estamos vendo pelo professor” isso é normal, o processo democrático é isso mesmo (M. C. L. O., informação verbal, 2018).

Como observamos, as falas denotam certa contradição no que diz respeito ao processo de participação da construção do PMET, pois a primeira é reveladora de que a gestão municipal queria limitar a participação dos atores desse processo quando propunha a instituição de uma comissão fechada para traçar as metas que comporiam o PME local. Todavia, a fala da representante da SEMED não assume essa tentativa de regular o debate sobre o plano, mas alguns elementos do discurso da secretaria apontam para esse indício, como, por exemplo: “iniciamos essa discussão em alguns setores [...] primeiro na secretaria de educação com algumas pessoas [...] o professor que foi designado não sabia a realidade e solicitou para ampliar mais esses debates” (M. C. L. O., informação verbal, 2018) – fato este que reforça a fala da representante do SINTEPP. Aqui, é bom retomar Paro (2011), quando afirma que a participação efetiva é fruto de constantes disputas que se movimentam e são construídas em correlação das forças políticas, identificamos aqui uma das primeiras conquistas dos trabalhadores em educação, a participação de um número maior de representantes da sociedade nas reuniões.

Quanto à contribuição de técnicos e de educadores de outros órgãos estaduais ou federais, os relatos demonstram que o município de Tucuruí não contou com nenhum apoio externo. Assim, cumpre destacar o que Damasceno e Santos (2011, p. 2) apontam sobre a realidade dos municípios que “são carentes de condições técnicas e financeiras”, cabendo também um questionamento sobre a real colaboração dos entes federados.

A representante da SEMED relatou que foram enviados convites a todos os segmentos exigidos para a elaboração do plano, além de documentos para liberação de professores, representantes de cada segmento.

Nesse contexto, o processo de construção se deu inicialmente na Secretaria de Educação, em maio de 2010, e a partir do que foi relatado, a SEMED convidou representantes dos segmentos da sociedade para participar de outras reuniões. Com o aumento do número de participantes em razão da sugestão de ampliação de participação de diversos segmentos da educação, o número de participantes saltou, conforme a fala da representante do CME “tínhamos plenárias que tinham mais de 200 pessoas” (I. E. R., informação verbal, 2018); esse foi o motivo que levou à realização das reuniões na escola Nossa Senhora da Conceição, conhecido como Colégio das Irmãs, e posteriormente em outras escolas municipais. Os entrevistados afirmam que, naquele mesmo ano, as plenárias eram agendadas mensalmente, no entanto, não é possível confirmar com exatidão a quantidade de plenárias. Os entrevistados informam ainda que foram realizadas aproximadamente entre cinco a dez plenárias na época.

Após as várias reuniões com o grupo de sistematização e de acordo com ofício circular nº 011/2012 da SEMED, nos dias 20 e 21 de março de 2012, no Centro de Convenções do município⁴⁰, foi estabelecido um convite para a socialização de estudo sobre a minuta do PME, disponibilizando 3 vagas para professores em cada unidade escolar, incluindo os representantes dos sindicatos, conselhos, Instituições de Ensino Superior (IES) e todos aqueles que faziam parte da elaboração do PME. É importante ressaltar que a organização dessas reuniões ficou a cargo do CME

Mas quem ficou com a coordenação até um tempo atrás, eu achei rascunhos aqui do...do material da...da organização dos eixos, da discussão por eixos foi o Conselho Municipal, as discussões que nós tivemos foi assim mais na organização, tipo, “Nerivaldo, dá pra você ficar numa sala tal?”, “Indica mais gente pra ficar pra aqui pra ali” (N., L., O., informação verbal, 2018).

Essa organização das plenárias remete-nos a Vianna (2000), quando explicita que “inicia-se um processo de ‘pensar conscientemente a realidade’, primeiro individualmente; mais tarde, em grupos de interesses ou necessidades comuns” (VIANNA, 2000, p. 45). Nesta medida, a partir desse momento, começaram as discussões para a elaboração do plano; um aspecto importante do processo foi a vinculação das propostas educacionais do plano com o orçamento municipal, seja nas leis orçamentárias, seja no plano plurianual.

⁴⁰ Intitulando a I Conferência Municipal de Educação.

Neste trecho, fica claro o exercício da discussão participativa, apontado por Vianna (2000), como foco principal as ponderações dos especialistas, com propostas também da classe política. Essa medida era decisiva porque o movimento dos trabalhadores em educação defendia que se fizesse a prestação de contas dos recursos de forma transparente. Souza e Faria (2004) destacam a importância da coesão das leis aos anseios da localidade.

Com a discussão do plano, esse debate se concretizou emprestando coerência entre o plano municipal de educação ora proposto e a lei orçamentária a ser aprovada pelos vereadores, iniciativa que caracterizou o que aponta Bordignon sobre um dos princípios na elaboração dos planos: a “congruência (o contrário de discrepância) entre os objetivos da organização e as aspirações e demandas do ambiente” (BORDIGNON, 2009, p. 97).

Outro ponto positivo foi a possibilidade de estar vigilante em relação ao cumprimento da prestação de contas pelo município. Isso ocorreu devido à necessidade de recursos para concretização das metas do PME. Em relação a isso, o governo alertava que os recursos eram escassos; então o sindicato — provando que havia recursos — decidiu estabelecer uma prestação de contas pelo município. Essa foi uma forma de acompanhamento utilizada pelos conselhos como forma de fiscalização, conforme a fala da representante do SINTEPP:

Porque o plano nacional a gente discutiu da seguinte forma: que o plano, ele pudesse estar inserido na lei orçamentária do município, né, nas leis orçamentárias. Que tem que ter essa interligação com a lei orçamentária, com o plano plurianual que a prefeitura geralmente envia também sem discussão, envia para os vereadores porque é comum a gente ouvir uma declaração, outro dia ouvi o vereador (inaudível) que o prefeito não havia mandado a lei orçamentária e que ele já estava em cima do prazo e que precisava aprovar e eles iam aprovar sem nenhuma discussão. Então, sobre esse aspecto houve um alerta em relação a como vamos implementar o plano se não discutir financiamento, então isso foi positivo (N. M. F. S., informação verbal, 2018).

A questão do financiamento é um tema antigo na educação no Brasil e um desafio para os municípios, como afirma Cury (2002) refletindo sobre a ausência de uma definição legal sobre o regime de colaboração que afeta os governos subnacionais quanto às transferências financeiras.

Outra proposta discutida no grupo de sistematização foi a organização das plenárias por eixos e/ou por área de conhecimento. Essa proposta foi feita pelos professores e oportunizou a discussão dos grupos por áreas afins, por disciplinas e por segmento, como afirma o representante do conselho do FUNDEB

os grupos foram muito bem organizados, por exemplo, o grupo da educação especial, eles se organizou de tal forma, eles dividiram, as meninas dividiram

pra... pra cada eixo colocaram um pessoal do grupo, né? É uma das... das queixas que um grupo, a gente até brincava aquela época, por quê? As meninas da educação especial, todo grupo da educação especial botava as propostas pra educação especial e a gente batia em cima muitas vezes falando: ‘Gente, mas isso já tá garantido em lei’, aí elas viravam diz que ‘não, mas vamos reforçar (N. L. O., informação verbal, 2018).

Neste relato, ficou evidente a organização de grupos a partir das características próprias, como alude Vianna (2000) quando verifica a necessidade de respeitar a flexibilidade e coesão social na interação dos grupos e avanços nas discussões e propostas sugeridas.

Na ocasião do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos servidores municipais, que já tinha acontecido em Tucuruí, algumas pautas não tinham sido contempladas no PCCR, principalmente na valorização dos profissionais em educação; por isso, deveriam ser entabuladas no PME, como aponta o representante do Conselho:

Esse mesmo grupo ele já vinha articulado desde a época da elaboração do PCCR, né? Nós tínhamos pauta que estava no PCCR anterior ao que nós temos hoje, que nós organizamos, eu acho que por uns dois ou três meses no colégio das irmãs em reuniões sequenciadas, saiu uma comissão que iria apresentar ao PCCR à Assembleia no SINTEPP pra encaminhar pra prefeitura (N. L. O., informação verbal, 2018).

Além desse encontro prévio dos grupos, a representante do conselho municipal também aponta como positiva “a sugestão da plenária de reunir por área de conhecimento para que eles pudessem verificar dentro da área de conhecimento como seria desenvolvido esse trabalho? Como seria aplicabilidade dentro do Plano Municipal? Eu achei mui muito importante” (I. E. R., informação verbal, 2018), fazendo uma avaliação diagnóstica por área de conhecimento.

Com essa avaliação, apresentavam um mapeamento da realidade educacional em cada área, discutindo sugestões para resolver os problemas e buscar soluções. Essa socialização, segundo alguns dos entrevistados, foi muito importante para verificação das dificuldades no município. Nesse relato cumpre a verificação do que Viana (2000) chama de grupo de coordenação, que apresenta um aspecto mais estruturado com mais respeitabilidade e credibilidade na comunidade.

Que quando foi discutido, por exemplo, na plenária cada área de conhecimento mostrou, na realidade um mapa, um mapeamento de é olha, em matemática o que que precisa? Como é que o aluno está? Ele não sabe somar, ele não sabe subtrair, ele não sabe multiplicar, não sabe dividir, o que é que pode ser feito? Tá entendendo? Então isso assim eu achei bem positivo, foi uma proposta vinda dos próprios professores, isso foi de uma importância fundamental e depois essa socialização dessas dificuldades porque quando surgiu o Plano Municipal de Educação e eu costume dizer que o Ministério da Educação invejou Tucuruí, que Tucuruí saiu na frente em 2002,2003 mais ou

menos com o ENEF. Não sei se tu te lembras? O Exame Nacional de Ensino Fundamental, nós fizemos o Exame Municipal do Ensino Fundamental pra verificar onde estavam as nossas falhas e aí ninguém queria avaliar o professor, nós queríamos avaliar o trabalho, aí nós fazíamos uma comissão corrigíamos tudo e depois nós íamos mostrar para o professor, onde estava as nossas falhas e como deveria corrigi-las (I. E. R., informação verbal, 2018).

Além de o grupo de sistematização contribuir para a elaboração da minuta e para o levantamento de dados, ele também foi responsável pela coordenação dos grupos de trabalho na Conferência Municipal de Educação, segundo relatos dos entrevistados.

No dia 8 de março de 2012, de acordo com ofício circular da SME nº. 001/2012, foi encaminhada ao CME a minuta do PME. De acordo com ofício nº. 201/2012 do CME, foi analisada e discutida em reunião do colegiado, no dia 16 de março de 2012, com a responsabilidade de passar o documento para as escolas e representações da sociedade. A minuta do PME de Tucuruí continha seis tópicos: Introdução, com histórico e objetivos e prioridades para o município; os níveis de ensino; modalidades de ensino; financiamento e gestão da educação; avaliação e acompanhamento do plano identificando diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas em todos.

De acordo com o ofício nº 041/2012 do CME, foram realizadas reuniões com Grupos de Trabalhos (GT), os grupos de trabalho eram dirigidos pelos representantes escolhidos pelas escolas e direcionados pela comissão de sistematização e CME, para debaterem os temas que faziam parte do PME e que culminariam na Conferência Municipal de Educação. Foram marcadas seis reuniões com os grupos, nos dias 24 e 27 de abril, e 2, 4, 5 e 7 de maio de 2012. A organização de cada grupo era de responsabilidade do CME, em parceria com a SEMED. Eram dez grupos, divididos por área: educação infantil; fundamental I; fundamental II; Educação de Jovens e Adultos (EJA); educação inclusiva; educação no campo; educação indígena; financiamento da educação e controle social; formação; e capacitação e valorização do profissional da educação e gestão democrática.

A proposta de dinâmica para os grupos era dividida em três partes: a apresentação; a leitura da minuta; e o debate dos destaques. Na apresentação, era feita a escolha do redator e do relator e acontecia uma explanação breve sobre as etapas anteriores da discussão. No segundo momento, havia a leitura da minuta propriamente dita e, durante a leitura, os participantes podiam pedir destaques, de modo que a mesa anotava e no final discutia cada destaque. Na terceira parte, ou seja, no debate propriamente dito, iniciava a leitura do primeiro destaque com a inscrição do participante contrário ao destaque realizado na leitura (o participante contrário ao destaque, estava fazendo a defesa de manutenção do texto original, não podendo propor

mudanças), que tinha um tempo cronometrado de três minutos para intervenções, e a decisão pela mudança do texto ocorria pelo processo de votação, vencendo a maioria simples.

A partir do documento elaborado, foi apresentado e posto em aprovação na II Conferência Municipal de Educação de Tucuruí – sobre o qual já relatamos no item anterior como aconteceu – e depois prosseguiu para a Câmara de vereadores e sanção no executivo.

Conforme as entrevistas e o período em que foram levantados os problemas e sua discussão, acreditamos que foi um trabalho árduo e rico de informações. O plano foi um ganho significativo para a categoria dos professores, principalmente na educação infantil, pois permitiu a pressão para a adesão ao programa federal “Pro Infância”, com responsabilização da gestão municipal para desenvolver e estruturar as creches. Além disso, oportunizou a formação para educação infantil, com a especialização em educação infantil pela UFPA e incentivou a complementação de nível superior no Instituto Federal do Pará (IFPA), porque as professoras do segmento só tinham o normal superior. Neste sentido, a representante da SEMED destaca que

uma gama de direitos e de deveres que as escolas começaram se amparar nisso né então, o plano municipal de educação, ele foi um ganho muito grande pra categoria né, pra todas as esferas, desde a educação infantil do município e que na época de 2012, 2010, 2012, foi na época também que nós recebemos creches que nós não tínhamos, foi, nós aceitamos as creches no município de Tucuruí e, e fomos atrás pra desenvolver e estruturar essas creches (M. C. L. O., informação verbal, 2018).

Outro aspecto destacável foi a divulgação da uma proposta que nasceu do debate com as representações sociais. A partir desse momento, uma discussão mais ampla teve início e, como a própria representante do sindicato dos professores afirmou, “os próprios professores começaram a se sentir mais valorizados porque a proposta faz menção à valorização do professor” (N. M. F. S., informação verbal, 2018); isso gerou um ânimo positivo junto à categoria, até porque a sociedade não tinha conhecimento desse debate, mais ainda, os próprios professores não tinham conhecimento mais aprofundado do que estava sendo discutido.

A partir desse processo no plano municipal, o movimento dos professores percebeu uma mudança e adquiriu uma nova visão acerca da implementação da nova lei. Em síntese, os professores se viram presentes no texto, naquele projeto de educação e se sentiram valorizados pelo fato de, pela primeira vez, sua organização ter, efetivamente protagonizado a autoria de um projeto de lei.

Outro ponto importante nesse processo foi a prevalência do interesse coletivo acima das questões político-partidárias que são marca predominante no município. Conforme as palavras

da entrevistada, muitos sujeitos que não se sentiam incluídos nesses processos decisórios passaram a ter vez e voz, sendo ouvidos de forma particular pelos representantes da comissão.

A entrevistada revela que

O professor não tinha voz, o zelador não tinha voz, porque até isso né, então, eles começaram a ter, então esses pontos foram assim, que mais dentre os outros todos das garantias foi o que, da conquista das garantias, esse foi o que nos trouxeram, nos fizeram acreditar que poderia ser, poderíamos sair de um sistema onde a perseguição acontecia por situação política, e passou a ser reconhecido mais a questão do profissional propriamente dito (M. C. L. O., informação verbal, 2018).

Outros entrevistados também reforçaram como ponto positivo o processo de discussão, o comprometimento dos professores, a participação em massa mostrando que o profissional da educação estava interessado, queria fazer mudança. Cumpre destacar o que Bordignon (2009, p. 122) fala sobre a lógica do planejamento, especialmente sobre a importância das articulações de ações num processo aberto e dinâmico, que se constitui em um rico espaço de poder local.

Por se sentirem representados no documento, o processo de apropriação por parte da categoria de professores foi um aspecto muito importante, como explica a representante do sindicato dos professores: “anterior a esse processo, existia um histórico de prefeito elaborar projeto de lei dentro do seu gabinete” (N. M. F. S., informação verbal, 2018). Então, a partir desse movimento da realização do plano, houve uma mudança tanto na implementação da lei quanto na discussão para uma política educacional no município. Apoiamo-nos em L. Lima (2011), que busca compreender as organizações não apenas como espaços de reprodução normativa, como oposição “à conformidade normativa burocrática [...] a infidelidade seria mais corretamente compreendida se considerada enquanto fidelidade dos atores aos seus objetivos, interesses e estratégias” (LIMA, L., 2011, p. 70).

A partir da análise das entrevistas foi possível concluir que o processo de elaboração do Plano de 2012 de Tucuruí foi uma experiência participativa. A partir da fala dos depoentes, também é possível inferir que um dos aspectos mais positivos foi a apropriação da proposta pelos movimentos sociais, mais particularmente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação.

Embora alguns aspectos tenham sido destacados com positividade no processo de elaboração do PME, outros aspectos não se mostraram com a mesma característica. Segundo os entrevistados, apesar das conquistas elencadas anteriormente, algumas dificuldades foram apresentadas na qual vamos elencar a seguir.

3.4 O reverso como dimensão de descontinuidades, retrocessos e limites

Como primeiro desafio apontado, destacou-se a falta de unidade por parte dos agentes envolvidos na defesa das propostas no projeto. Ocorreram muitos debates até que se chegasse a uma conclusão, uma vez que os professores divergiram em questões metodológicas e de concepção em relação ao processo de discussão do documento-base, demorando a unir forças para a elaboração conjunta da proposta.

Houve muito debate por conta de uma desunião da categoria, por exemplo, no item que nós tratávamos do financiamento da educação, toda vez que discutíamos esse tema, segmentos como administradores escolares acabavam brigando e não conseguiam formar uma proposta, pois acreditavam que não dava pra discutir financiamento, pois, na opinião deles, financiamento era cortar direitos e havia muito debate por causa disso (N. M. F. S., informação verbal, 2018)

Vianna (2000, p. 48) destaca que um dos riscos do planejamento participativo está “na inexperience do povo brasileiro no exercício da ação democrática”, resultado de anos de totalitarismo e não participação.

As discussões também giraram em torno das gratificações e do pagamento dos professores contratados. A respeito das gratificações, a representante do CME relata que

o professor é tinha tantas gratificações, os outros funcionários não tinham [...] Foi uma questão muito debatida exatamente por causa disso que era gratificação de educação especial, que todos os professores que trabalhavam com educação especial tinham essa gratificação, tá entendendo? Então isso foi muito debatido por quê? Porque ele é um professor como qualquer outro, por quê? Que ele tem uma gratificação diferenciada, além da gratificação geral do magistério, quer dizer, ele tinha uma gratificação complementar, isso também quando a gente conseguiu colocar no Plano (I. E. R., informação verbal, 2018).

Além da problemática dos professores contratados quanto ao recebimento de menores salários e dos professores que assumem cargos de administradores escolares, o representante do FUNDEB defende que

“constitucionalmente não é justo pagar pra um contratado a metade do efetivo”, aí até me chamaram a parte “pô, tu não pode defender isso.”, e eu disse “por que eu não posso? Se o cara tem a mesma formação, mas essa é a mesma função, vai ganhar menos por quê? Que valorização do profissional do magistério? Quer dizer, ele é profissional do magistério só se ele for estatutário? Se ele for temporário, não é profissional do magistério?” [...] muitas vezes cê pega um desvio de função, pessoa que é professor coloca na direção com a carga horária lá em cima e ele ganha menos que o diretor

efetivo, que está na vice direção com a carga horária reduzida (N. L. O., informação verbal, 2018).

Vemos aqui divergências por razões econômicas que demonstram nas discussões os condicionantes ideológicos do autoritarismo elencados por Paro (2006): “a todas as concepções e crenças, sedimentadas historicamente na personalidade de cada indivíduo, que movem práticas e comportamentos violadores da autonomia do outro”; o autor reforça ainda que

se estamos realmente interessados em promover relações não autoritárias entre as pessoas, questionando permanentemente a razão de ser e os agentes motivadores de nossas práticas e comportamentos no relacionamento com outras pessoas e grupos... não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la (PARO, 2006, p. 25).

Segundo os depoentes, as discussões nas plenárias deixaram transparecer um desentendimento no interior da própria categoria e uma falta de unidade na hora de defender as propostas quando da elaboração do projeto da lei. No início, os professores não abraçaram a causa, uns manifestavam que o processo não ia surtir o efeito desejado, que aquilo iria ser feito no gabinete e, se fosse feito, depois a secretaria tiraria outro plano pronto da gaveta, como tinha acontecido no PCCR, conforme descreve o representante do Conselho do FUNDEB.

Então o PCCR que nós construímos a época, nós debatemos muito... e aí a gente elaborou um PCCR apresentamos à categoria, foi aprovado, encaminhado à prefeitura, né? O que fizeram? Pegaram o que a gente tinha elaborado, abriram uma gaveta, botaram dentro, sacaram outro e aprovaram, não tinha absolutamente nada a ver com o que a gente tinha elaborado (N. L. O., informação verbal, 2018).

Não obstante, ao aludir essa dificuldade sobre os desentendimentos, a representante da SEMED aponta dois aspectos que consideramos relevantes por se tratar da visão de alguém recém-chegada ao município. Ela destaca que, no início do processo, as discussões eram geradas devido à predominância de questões político-partidárias que, nos dizeres dela, “nos municípios em si, de interior é essa, a questão política é muito grande”, e aborda como resultado disso as citadas “perseguições”, ou seja, “com certeza nesses discursos começavam a ter algumas situações particulares ‘porque fulano me perseguiu, ciclano’” (M.C. L. O., informação verbal, 2018).

Por outro lado, a entrevistada apresenta outra dificuldade, que se trata da descontinuidade das políticas, conceito este apresentado por Saviani (2008) e Vieira (2000) já relatados neste trabalho. Sobre esse aspecto, a representante da SEMED afirma “a questão das garantias que são colocadas por um, que são retiradas por outros [...] a fala de todos era essa

‘ah porque o prefeito passado nos deu isso, o prefeito atual nos tirou’” (M.C. L.O., informação verbal, 2018).

Neste ponto, ressaltamos a alusão de Vianna (2000) à desconfiança natural da comunidade numa sociedade capitalista em que há uma luta pela sobrevivência a cada instante, reforçando as falas dos entrevistados quanto a desconfiança das garantias elegidas no processo e sua continuação.

Há também os interesses dos grupos existentes na escola, reforçando que há “diversos interesses contraditórios presentes que se dão no espaço escolar” (PARO, 2006, p. 21), o que pode ser constatado nos relatos e Vieira reforça a dificuldade da descontinuidade das políticas que “persiste no centro das dificuldades do planejamento da educação” (VIEIRA, 2000, p. 35).

Outra dificuldade relatada diz respeito à dispersão do público nas plenárias e na Conferência; se o processo de discussão começava com um número grande de participantes, quando iam avançando as discussões, esvaziavam-se as plenárias e ficavam sempre os mesmos atores; tanto representantes do SINTEPP e do Sindicato dos Servidores Municipais de Tucuruí (SINSMUT) quanto os funcionários da secretaria.

nós temos profissionais muito bons, então os maiores vamos dizer pontos positivos foram esses, o interesse da maioria dos professores, todos estavam lá querendo contribuir e os que não foram é aquela, eu costumo dizer que na educação as caras são as mesmas, não adianta, tu reúne o professor, tu podes olhar, tira uma foto do início ao final do ano poucas coisas mudam, então é assim as pessoas que estão a fim de mudar que vão botar a cara pra bater tu pode tirar uma foto são as mesmas, os outros ficam em casa esperando o que vai acontecer, porque se acontecer de bem, vai bem vai privilegiar também, se não acontecer de bem, não tenho nada a ver com isso. Eu perco, mas todo mundo perde junto comigo (I. E. R., informação verbal, 2018).

Na fala de outro entrevistado, aparece a mesma situação da falta de renovação e de interesse de outros participantes no final dos debates, a saber

O grupo... as caras que chegam ao final do processo que estão na articulação, que vão costurar daqui, costurar dali são as mesmas, né... E dentro dos grupos houve toda aquela divisão, mas foi um processo que quando a gente olhou pra trás que chegamos no texto que seria encaminhado à Câmara, que a gente olhou dava aquela chateação, a gente que tava lá comentava são sempre as mesmas caras que terminam... é vamos fechar a proposta, são as mesmas caras (N. L. O., informação verbal, 2018).

Diante desse contexto, de sempre ficarem os mesmos protagonistas no final do processo, podemos questionar se isso se dá por um trabalho deficiente de formação de lideranças ou mesmo se não há espaço para novas lideranças. Compreendemos que há muitas dificuldades para a renovação de lideranças, mas nos perguntamos se não há um processo organizado e

sistemático de formação de novas lideranças no sindicato ou na própria secretaria. Essa talvez seja uma prova de que os movimentos sociais não vêm implementando processos sistemáticos de formação de lideranças. Questão que L. Lima (2000) levanta quando descreve a necessária formação dos sujeitos para uma participação efetiva.

A sua pedagogia democrática tem por horizonte uma democracia radical, contra todas as formas de populismo e sectarismo, pelo activismo crítico e militante através do qual se aprende, se vive e se cria a própria democracia, da escola à empresa, das associações à comunidade local, nessa espécie de tumulto e de agitação incessante da vida pública (LIMA, L., 2000, p. 33).

Em relação aos participantes do processo, a dificuldade apontada por dois entrevistados se refere à questão instrumental. Isso significa dizer que há muita gente “que vai pra discussões, mas quando chega na hora que, tipo, a discussão vai se avançando, a gente percebe o pouco instrumental da pessoa com discussão em si”, e ainda que “grande parte do efetivo, não tem esse instrumental” – como exemplo o entrevistado cita: “da comunidade indígena, que a gente olhava na hora de fazer defesa, muitas vezes eles... eles iam lá pra frente, mas não sabiam fazer a defesa daquilo que eles queria” (N. L. O., informação verbal, 2018). Reforçamos aqui o compromisso do papel de educador em priorizar todas as falas e compreender a inexistência de oportunidades de locais de fala.

A outra entrevistada, ao se referir à dificuldade na participação, aponta a realidade dos pais, tanto ao que tange à situação econômica e social quanto na questão instrucional (como a dificuldade para se expressar, por exemplo). Ela exemplifica isso ao citar a fala de um pai num trecho da entrevista da seguinte maneira: “numa fala de um pai, né ‘poxa, meu filho ele não tinha uniforme”.

Diante dessa situação, Paro (2011) trata das dificuldades e constrangimentos “que muitos pais das camadas menos favorecidas sentem em lidar com pessoas com nível escolar superior ao seu, o que os coloca em desvantagem nas discussões do conselho de escola e outras” (PARO, 2011, p. 201). Entretanto, todas essas dificuldades não impediram o plano de ser elaborado e aprovado na Conferência Municipal de Educação, como relata a representante do SINTEPP. “Foi, foi, nós acompanhamos todo esse processo até a aprovação na câmara. Foi tranquilo, foi tranquilo” (N. M. F. S., informação verbal, 2018). Todavia, até que fosse aprovado na Câmara dos Vereadores, surgiram novos impasses, entre eles, o diálogo com a Câmara dos Vereadores que, para a representante da SEMED, não foi pacífico

Sim, aprovação desses, do orçamento, porque sempre ia bater e ia impactar, porque a partir do momento que você garante a questão do salário, que você

garante a questão da infraestrutura, da organização dentro de uma escola, você vai ter que, vai precisar de mais agentes pra cuidar dessa escola. Sendo na área pedagogia, na área de cozinha, na área de limpeza e aí para a câmara dos vereadores e para o prefeito impacta no orçamento do município. Mas garante a melhoria da qualidade de ensino (M. C. L. O., informação verbal, 2018)

Nesse debate e nas discussões na Câmara, foi fundamental o apoio e a luta dos vereadores da bancada da educação que conseguiram reverter e aprovar o plano em toda a sua totalidade, sendo esta considerada uma grande conquista da categoria dos professores. Retomamos Paro (2006) quando aponta que a construção coletiva é fruto de disputas que são construídas numa correlação de forças políticas.

Quanto à avaliação e monitoramento do PME

O que aconteceu foi que o conselho municipal de educação, ele também cobrou do governo, ele cobrava da secretaria de educação que fosse feita essa avaliação. Nós cobrávamos o conselho e ele cobrava também a secretaria. Houve algumas reuniões, mas não houve avanço nesse sentido, ou seja, de fato não houve monitoramento como deveria ter acontecido, não houve (N. M. F. S., informação verbal, 2018).

Reportamo-nos assim a Vianna (2000) quanto diz que o acompanhamento e a avaliação são necessários para a manutenção do plano e até mesmo como instrumento de cobrança da sociedade para com o poder público e a continuidade das políticas. Nesse sentido, o PMET não apresentou segmentos de acompanhamento, só acontecendo monitoramento do plano em maio de 2018, por motivos que dariam um outro objeto de pesquisa devido à gama de informações necessárias a coletar e analisar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 reconheceu os municípios como entes federados, estendendo-lhes a responsabilidade para elaboração de suas próprias leis. Desse modo, coube-lhes também desenvolver seus planos educacionais conforme as necessidades de suas realidades locais. Além disso, a LDB 9394/96 foi um marco importante na definição de diretrizes para a educação no Brasil. Todavia, destacamos que as normativas existentes a partir da redemocratização do Estado brasileiro se deram num contexto de influências políticas neoliberais voltadas para os interesses de mercado⁴¹.

Partindo deste contexto político, permeado por reformas que implementaram políticas educacionais alinhadas ao projeto neoliberal de educação colocado para o Brasil, particularmente a partir da década de 1990, direcionamos nosso olhar para o plano educacional de Tucuruí, objetivando analisar o processo de elaboração da proposta do PME local e os princípios que orientaram sua construção. Para isso, tomamos como conceito o planejamento participativo, a fim de compreender a participação da comunidade educacional no processo de elaboração dessa política pública tão imprescindível para se construir uma educação de qualidade para o município e, conseqüentemente, para impactar a educação no estado e no país. Neste sentido, voltamo-nos a entender as relações de poder e embates que durante aquele processo aconteceram no município, identificando especificidades educacionais e políticas além das influências sobre os sujeitos diretamente envolvidos; esse percurso foi indispensável para o desenvolvimento deste estudo, uma vez que acreditamos que a participação social foi – e é – fundamental para a constituição de uma sociedade democrática capaz de favorecer a construção de políticas públicas que promovam melhorias para a população. Contudo, para que a participação cumpra sua efetividade, deve vir acompanhada dos seus elementos garantidores, tais como planejamento, monitoramento e avaliação.

O ordenamento legal disposto nas legislações mencionadas e que serviram de base para a elaboração de um plano nacional de educação pressupõe a participação da sociedade nesse processo de construção das políticas públicas educacionais, tendo como princípio a gestão democrática o que nos faz questionar se essas leis produziram transformações ou apenas mantiveram a hegemonia previamente instalada.

⁴¹ Paro (2015) destaca “A razão mercantil, ao privilegiar a busca de resultados econômicos, costuma menosprezar os fins educativos, favorecendo encaminhamentos e abordagens que passam ao largo das boas práticas pedagógicas e do conhecimento técnico-científico sobre educação” (2015, p. 50).

Com vistas a compreender como se deu a elaboração dos planos educacionais, buscamos contextualizar primeiramente como se deu a construção das políticas públicas no Brasil, considerando a lógica neoliberal que opera em torno de tais políticas reforçadoras de um projeto privatista que atua no campo educacional, redefinindo o projeto político pedagógico das instituições educacionais e utilizando temas como descentralização e participação a partir da ótica neoliberal. Assim, fez-se necessário uma contextualização histórica para melhor compreendermos como se deu o planejamento no Brasil e a construção dos planos educacionais, evidenciando em nossas análises que o planejamento foi resultado de interesses e de ações governamentais específicos, o que traduz as lutas e embates enfrentados pela sociedade na busca por uma participação efetiva na construção de suas políticas educacionais.

Desse modo, pautamo-nos mais detalhadamente sobre o planejamento no âmbito da gestão dos sistemas municipais de ensino, apesar de consideramos também a realidade social, política e econômica do município em estudo.

A dinâmica que permeou o processo de elaboração do PME de Tucuruí e a participação dos atores envolvidos teve como pressuposto a afirmativa de Vianna (2000), que ressalta a participação como um processo político que exige posicionamento. Ao mesmo tempo, a partir da investigação realizada, assinalamos que a fragilidade do nosso regime de colaboração e a ausência de um sistema nacional de educação não nos permite construir a política que desejamos, ficando à mercê de políticas de governo caracterizadas por um processo de descontinuidade.

O PME de Tucuruí para o decênio 2012-2021 foi aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Poder Executivo em 10 de dezembro de 2012 (Lei nº 9.748/2012), mas para sua efetivação foi necessário instituir o Sistema Municipal de Educação, com poderes para definir políticas e diretrizes para a educação do município.

Compreender todo esse processo não foi tarefa fácil. Entre idas e vindas, embates de diferentes grupos, além da organização no tempo e espaço, colhemos várias informações que extrapolaram o objeto pesquisado e nos possibilitaram um arcabouço de informações relevantes que nos suscitam outros questionamentos. Entretanto, interessava-nos particularmente, entender como as pessoas envolvidas compreendiam o significado da participação e do planejamento das ações que aconteceriam no decorrer do processo.

Nessa perspectiva, os achados da pesquisa apontam que o processo de elaboração do PME de Tucuruí aconteceu de forma organizada com vasto cronograma de reuniões, plenárias e conferência, envolvendo a representação de vários segmentos da sociedade, o que nos leva a

inferir que a participação foi exitosa neste aspecto, pois diversos sujeitos contribuíram para esse processo, embora isso não tenha sido suficiente para a consolidação dos avanços ali previstos. Os entrevistados relataram que o espaço para as reuniões, o tempo necessário para a discussão nas plenárias e a participação efetiva aconteceram, sobretudo, pelos esforços tanto da SEMED quanto dos sindicatos, que ofereceram a estrutura necessária e mobilizaram o maior número de pessoas no processo, respectivamente.

Os resultados da pesquisa coadunam-se ao que Vianna (2000) aponta sobre planejamento participativo, pois o processo de construção do PME de Tucuruí envolveu a participação de vários atores da sociedade na tomada de decisões, na execução e controle das ações. Nesse aspecto, a comissão de sistematização do PMET partiu de um diagnóstico da realidade educacional do município e, em seguida, realizou as discussões a partir da formação de grupos que estabeleciam propostas e correções necessárias no decorrer do processo de sua elaboração.

Observamos que o documento contemplou as necessidades educacionais elencadas pela sociedade. Além disso, a fala de alguns entrevistados confirmou a influência dos representantes dos professores na construção do documento-base do qual foram protagonistas. Outrossim, destacamos outras conquistas, como as relacionadas ao financiamento educacional, caso em que o orçamento municipal foi elaborado levando em consideração o documento. Neste sentido, concordamos com Romão (2010) quando afirma que o espaço municipal é importante para a vivência política, pois é nesse espaço que ocorre a cobrança direta da população aos seus governantes e lideranças para resolução dos problemas que a afetam, com repercussões na efetividade (ou não) das políticas públicas.

Nesse aspecto, o mesmo autor afirma que

A descentralização dos processos educacionais poderia constituir um bom ensaio de mobilização e participação populares na formulação, implementação, avaliação e planejamento das atividades educacionais. E não vejo outra maneira de concretizar tal desiderato a não ser pela implantação e fortalecimento dos sistemas municipais de educação, pois é no município que o cidadão tem condição de exercer sua cidadania ativa cotidianamente (ROMÃO, 2010, p. 24).

Para este autor, a descentralização dos processos educacionais poderia estimular o pleno exercício da cidadania, pois assim dar-se-ia aos munícipes condições de exercerem uma participação efetiva e, conseqüentemente, o controle democrático do poder público com vistas a constituir uma democracia de fato e não apenas de direito.

Em que pese todo o processo de debates, mobilizações, discussões para se estabelecer uma política educacional que assumisse como propósito a busca pela qualidade social da educação e, ao mesmo tempo, possibilitasse que cada município construísse essa política de acordo com a sua realidade local, os esforços empreendidos nesse longo percurso de embates entre distintas forças políticas e sociais para a constituição de um plano nacional de educação foram esvaziados em virtude de uma conjuntura nacional adversa; nela, houve aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que impõe uma nova política fiscal com limites para as despesas primárias pelos próximos vinte anos, prejudicando qualquer investimento na área da educação e inviabilizando, desse modo, a efetivação da Lei nº 13.005 que aprovou o PNE com vigência de 2014 a 2024.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, federação e educação no Brasil**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2013.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 15. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2018.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília. 11. ed. Editora UnB, 1998.
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <tinyurl.com/sp2ttn6>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <tinyurl.com/rwn4j5w>. Acesso em: 25 jan. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Institui o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <tinyurl.com/cqo5d8g>. Acesso em: 25 jan. 2018.
- BRASIL. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.
- BRASIL. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias: Documento Final**. Brasília: MEC, 2010.
- BRASIL. Conferência Nacional de Educação. **O PNE na articulação no Sistema Nacional de Educação: Documento Final**. Brasília, DF: MEC, 2014.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e da outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <tinyurl.com/z5m2dls>. Acesso em: 25 jan. 2018.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Gestão educacional e descentralização**. 2. ed. São Paulo: Cortez, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de educação: desafios para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set/dez. 2008.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DALMÁS, Ângelo. **Planejamento participativo na escola**: elaboração acompanhamento e avaliação. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

DAMASCENO, Alberto; SANTOS, Émina. **Esperança tardia**: trajetórias das políticas educacionais e do planejamento da educação no Brasil. Belém: Estudos Amazônicos, 2017.

DAMASCENO, Alberto; SANTOS, Émina. Planejando a educação municipal: a experiência do PAR no Pará. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25., CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo... **Anais...** Goiânia: ANPAE, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr./jun. 2018.

ESTEBAN, Maria Paz Sandín. **Pesquisa Qualitativa em educação**: fundamentos e tradições. Porto Alegre; AMGH, 2010.

FRANCO, Maria Laura Plubisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber livro, 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola produtiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GAMBOA, Silvio A. S. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 105-116.

GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

GUTIERREZ, Gustavo Luís; CATANI, Afrânio Mendes. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2010a. Panorama - densidade demográfica – População - Tucuruí-PA- Estimativa 2019. **IBGE**, [on-line], [201-]a. Disponível em: <tinyurl.com/y4e8kokr>. Acesso em: 2 dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mapas: Tucuruí-PA. **IBGE**, [on-line], [201-]b. 2010c. Disponível em: <tinyurl.com/yyd88lmc>. Acesso em: 20 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010b. Universo - Indicadores sociais municipais – Taxa de analfabetismo. **IBGE**, [on-line], [201-]c. Disponível em: <tinyurl.com/yyortgso>. Acesso em: 11 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2019. Panorama - densidade demográfica – População - Tucuruí-PA- Estimativa 2019. **IBGE**, [on-line], [201-]d. Disponível em: <tinyurl.com/y4e8kokr>. Acesso em: 2 dez. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Sinopse Estatística da Educação Básica - Censo Educacional: matrículas. **INEP**, [on-line], 2018a. Disponível em: <tinyurl.com/y5yxfejv>. Acesso em: 2 dez. 2019.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política. São Paulo: Boitempo, 2016.

KUENZER, Acácia Zeneida. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, Acácia Zeneida; GARCIA, Walter; CALAZANS, Julieta. **Planejamento e educação no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 74-89.

LIBÂNEO, José Carlos (Org). **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Antonio Bosco de (Org). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

LIMA, José Fernandes. Sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação. In: RONCA, Antonio Carlos Caruso; ALVES, Luiz Roberto. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**: educar para a equidade. São Paulo: Fundação Santillana, 2015. p. 111-000.

LIMA, Licínio C. **Organização Escolar e Democracia Radical**. Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2000.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: LUCE, MARIA BEATRIZ; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (Org). **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. v. 1. p. 15-25.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDES, Durmeval. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. **O colapso da democracia no Brasil**: da constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro de. A relação público privada na educação básica brasileira: as implicações do neogerencialismo como modelo de gestão. **Margens**: Revista interdisciplinar, Abaetetuba, v. 11, n.16. p. 57-67, jun. 2017.

SILVA, Leandro Vitoriano da; OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira. O plano municipal de educação: da autonomia construída à autonomia decretada. **Revista Teias**, v. 17, nº 47, p. 107-123, out./dez, 2016.

PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento Dialógico**: Como construir o projeto político pedagógico da escola. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

- PARO, Vítor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- PARO, Vítor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2006.
- PARO, Vítor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Xamã, 2011.
- PARO, Vítor Henrique. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.
- PARO, Vítor Henrique. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2016.
- PEREIRA, Sueli Menezes. O Sistema Municipal de Ensino: avanços e desafios. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 101, p. 132-1392, out./nov. 2018.
- PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação: projetos em disputa? **Retratos da Escola**. Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.
- PINTO, José Marcelino Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 133152, jan./mar. 2016.
- ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.
- ROMÃO, José Eustáquio. **Sistemas municipais de educação: A Lei de Diretrizes e Bases e a Educação no município**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.
- SAVIANI, Dermeval. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. **Revista de educação PUC Campinas**. n. 24, p. 7-16, jun. Campinas, 2008.
- SAVIANI, Dermeval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. 5. ed. Campinas: Autores associados, 2016.
- SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. 1. Ed. Campinas: Autores associados, 2017.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª ed. Ver. E atual. São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVA, Leandro Vitoriano da; OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira. O plano municipal de educação: da autonomia construída à autonomia decretada. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 47, out./dez. 2016.
- SILVA, Luís Gustavo Alexandre da; FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira de. O planejamento educacional no Brasil: políticas, movimentos e contradições na gestão dos sistemas municipais. **RBP AE**, v. 30, n.1, p. 79-95, jan./abr. 2014.
- SILVA, Luís Gustavo Alexandre da. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 253-270, jul./dez. 2007.
- SOUZA, Donald Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002)**. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.
- SOUZA, Donald Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.
- TUCURUÍ (Pará). **Lei Municipal nº 1, de 5 de abril de 1990**. Regulamenta a Lei Orgânica do município de Tucuruí. Tucuruí: Câmara Municipal, [1990].

TUCURUÍ (Pará). **Lei Municipal nº 8.226, de 21 de julho de 2008**. Dispõe sobre a organização e implantação do sistema municipal de educação de ensino e dá outras providências. Tucuruí: Câmara Municipal, [2008].

TUCURUÍ (Pará). **Decreto nº 45, de 01 de outubro de 2009**. Nomeia os integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME, do município de Tucuruí. Triênio 2009/2012. Tucuruí: Prefeitura Municipal, [2009].

TUCURUÍ (Pará). **Lei Municipal nº 9.748, de 10 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre o Plano Municipal de educação e dá outras providências. Tucuruí: Câmara Municipal, [2012].

TUCURUÍ (Pará). **Decreto nº 29, de 14 de dezembro de 2012**. Nomeia os integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME, do município de Tucuruí. Triênio 2013/2015. Tucuruí: Prefeitura Municipal, [2012].

TUCURUÍ (Pará). **Lei Municipal nº 9.807/2015, de 24 de junho de 2015**. Modifica a redação das metas e estratégias, do anexo II da lei nº 9.748/12, inclusive com a inclusão das metas 22, 23 e 24 e suas estratégias e dá outras providências. Tucuruí: Câmara Municipal, [2015].

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. **Planejamento participativo na escola**. 2. ed. São Paulo: EPU, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBP AE**. v.23, n. 1, p. 53-69, jan./abr., 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica: política e gestão da escola**. Brasília: Plano 2009.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e a educação no Brasil: dimensões e tensões. **RBP AE**, Brasília, v.27, n.1, p. 123-133, jan./abr., 2011.

YANAGUITA, Adriana Inácio. A descentralização da gestão financeira para a escola. **Iberolusobrasileiro**, p. 1-14, São Paulo, 2010.

Referências webgráficas

ABERTURA Conferência Municipal de Educação: Tucuruí/Pa. **Sol Para as Nações**, [on-line], 28 jul. 2012. [post em blog]. Disponível em: <tinyurl.com/rv8xpel>. Acesso em: 18 nov. 2018.

TUCURUÍ (Pará). Nossa história. **Prefeitura de Tucuruí**, [on-line], [20--]. Disponível em: <tinyurl.com/rcn86mc>. Acesso em: 18 nov. 2018.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: _____ Idade: _____

Formação: _____

Função: _____

- 1- Qual sua experiência com o plano municipal de Tucuruí?
- 2- Como funcionou formalmente a comissão de sistematização?
- 3- Quem participou do processo de elaboração do PME?
- 4- Quais as dificuldades encontradas no processo?
- 5- Como iniciou todo o processo de elaboração do PME?
- 6- O que foi decidido ou resolvido nas plenárias? Quantas foram?
- 7- Como foi a Conferência Municipal de Educação? Foi massiva?
- 8- Na sua opinião quais foram os ganhos desse processo?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ NÚCLEO
ESTUDOS TRANSDICIPLINARES EM EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA BÁSICA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____ portador do RG. Nº _____, CPF: _____ aceito participar da pesquisa intitulada “O processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Tucuruí: o verso e o reverso de uma construção coletiva” desenvolvida pelo (a) acadêmico (a)/pesquisador(a) Marta Macedo Matos de Araújo e permito que obtenha _____ (fotografia / filmagem / gravação) de minha pessoa para fins de pesquisa científica. Tenho conhecimento sobre a pesquisa e seus procedimentos metodológicos.

Autorizo que o material e informações obtidas possam ser publicados em aulas, seminários, congressos, palestras ou periódicos científicos. Porém, não deve ser identificado por nome em qualquer uma das vias de publicação ou uso.

As fotografias, filmagens e/ou gravações de voz ficarão sob a propriedade do pesquisador pertinente ao estudo e, sob a guarda dos mesmos.

Tucuruí-PA, _____ de _____ de 2019.

Nome completo do pesquisado

Acadêmico/Pesquisador: _____

Professor Orientador: _____