



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MARCOS ANTONIO LIMA PEREIRA

**CONCEPÇÕES DE ESTADO E PLANEJAMENTO PRESENTES NO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA - MG (2015-2025): UMA
ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO.**

**Uberlândia - MG
2019**

MARCOS ANTONIO LIMAPEREIRA

**CONCEPÇÕES DE ESTADO E PLANEJAMENTO PRESENTES NO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA - MG (2015-2025): UMA
ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO.**

Dissertação de Mestrado em Educação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) para obtenção do título Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Lúcia de Fátima Valente

**Uberlândia
2019**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

P438 2019	<p>Pereira, Marcos Antonio Lima, 1970- Concepções de Estado e planejamento presentes no Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG (2015-2025) [recurso eletrônico] : Uma análise do processo de elaboração / Marcos Antonio Lima Pereira. - 2019.</p> <p>Orientadora: Lúcia de Fátima Valente. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Educação. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2498 Inclui bibliografia.</p> <p>1. Educação. I. Valente, Lúcia de Fátima, 1964-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Educação. III. Título.</p>
--------------	--

CDU: 37

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 39/2019/709, PPGED				
Data:	Dezesseis de dezembro de dois mil e dezenove	Hora de início:	9h20	Hora de encerramento:	12h00
Matrícula do Discente:	11812EDU026				
Nome do Discente:	Marcos Antonio Lima Pereira				
Título do Trabalho:	"CONCEPÇÕES DE ESTADO E PLANEJAMENTO PRESENTES NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA - MG (2015-2025): UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO."				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE E O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA: uma análise das políticas e práticas"				

Reuniu-se no Anfiteatro/Sala 1G129, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Gercina Santana Novais - UNIUBE; Marcelo Soares Pereira da Silva - UFU e Lucia de Fatima Valente - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Lucia de Fatima Valente, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação

interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Lucia de Fatima Valente, Presidente**, em 16/12/2019, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gercina Santana Novais, Usuário Externo**, em 16/12/2019, às 12:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Soares Pereira da Silva, Professor(a) do Magistério Superior**, em 16/12/2019, às 12:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1758673** e o código CRC **EE962E29**.

Referência: Processo nº 23117.107219/2019-45

SEI nº 1758673

MARCOS ANTONIO LIMAPEREIRA

**CONCEPÇÕES DE ESTADO E PLANEJAMENTO PRESENTES NO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA - MG (2015-2025): UMA
ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO.**

Dissertação de Mestrado em Educação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) para obtenção do título Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação.

Uberlândia, 16/12/2019

Banca Examinadora:

Prof^ª. Lúcia de Fátima Valente – Doutora (UFU)

Prof. Marcelo Soares Pereira da Silva – Doutor (UFU)

Prof^ª. Gercina Santana Novais – Doutora (Uniube)

*Dedico esse trabalho à minha filha do coração
Ana Alice, por deixar os meus dias
mais felizes e coloridos.*

AGRADECIMENTOS

O trabalho que ora apresento é o resultado de um emaranhado de idas e voltas, encontros e desencontros e de construção cotidiana daquilo que sou hoje. A todas as pessoas que passaram ou que ainda estão comigo, meus agradecimentos!

Em destaque...

Aquele que tem o dom da vida, e que sem Ele não teria chegado até aqui... A Deus toda glória!

Aos meus pais e meus irmãos pelo companheirismo e amor para além da vida.

A minha revisora Ana Paula, fiel companheira na solidão da escrita.

A professora Lúcia, pela paciência, presteza e apoio incondicional na minha pesquisa. Sempre competente e profunda conhecedora dos temas debatidos neste trabalho.

A Secretaria Municipal de Educação/PMU, em especial a Coordenadora da Inspeção Escolar Izilda, pelo incentivo e apoio.

Ao Grupo de Estudo LAPGE pelos encontros de estudos e discussões que contribuíram de forma significativa para a minha formação acadêmica.

“A sociedade capitalista se apresenta como a sociedade do espetáculo. Importa mais do que tudo a imagem, a aparência, a exibição. A ostentação do consumo vale mais que o próprio consumo. A aparência se impõe a existência. Parecer é mais importante do que ser”.

(Jacob Gorender)

RESUMO

O presente trabalho, situado na linha de pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação, tem como objetivos analisar a elaboração do PME de Uberlândia-MG para o decênio 2015-2015, tendo como referencial as concepções de Estado e de planejamento presentes nesse processo; discutir as concepções de Estado e planejamento, e suas interferências na elaboração das políticas públicas sociais, e em particular, das políticas educacionais; entender as concepções de Estado e planejamento presentes nas principais políticas públicas nos governos de FHC, Lula, Dilma e Temer, em especial os planos de educação desse período; Compreender como desencadeou o processo de elaboração do PME de Uberlândia-MG, suas concepções e práticas. Buscamos responder as seguintes questões: como se deu o processo de elaboração do PME de Uberlândia? Que concepções de Estado foram consideradas durante a sistematização do documento referência? No processo de construção do Plano, quais concepções de planejamento se fizeram presentes? Com os princípios norteadores do PME, este pode ser considerado uma política de Estado para o município? Para alcançar os objetivos propostos, realizamos pesquisa bibliográfica e análise documental. Na pesquisa bibliográfica levamos em consideração os principais autores que tratam sobre a concepção e atuação do Estado e planejamento. Serviram como fonte documental: o Regimento Interno do I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma cidade educadora, o “Guia de Orientação”, o “Documento Referência” enviado pelo Conselho Municipal de Educação para os representantes das unidades escolares, ONGs e sociedade civil, as atas do Conselho Municipal de Educação e da Comissão Sistematizadora do PME. O estudo revela que houve certa coerência nos documentos norteadores do PME, indicando uma concepção de Estado e de planejamento ao longo de todo processo de elaboração do Plano.

Palavras chave: 1. Plano Municipal de Educação. 2. Políticas Públicas Educacionais. 3. Estado. 4. Planejamento. 5. Educação.

ABSTRACT

The present work, inserted in the line of research “State, Policies and Management of Education”, aims: 1) to analyze the Municipal Plan of Education (MPE) of the Uberlândia Municipality, Minas Gerais State, for the period of 2015 to 2025, based in the conceptions of State and planning which are participating in this process; 2) to discuss conceptions of State and planning and their interferences in the elaboration of social public policies, particularly of educational policies; 3) to understand which conceptions of State and planning was adopted in the principal public policies during the governments of Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma and Temer, specially the Education Plans in this period; 4) to comprehend how the elaboration process of the MPE of Uberlândia was developed, its conceptions and practices. Using bibliographical research and documental analysis, we intended to answer the following questions: how did the elaboration process of the MPE of Uberlândia occur? Which were the conceptions of State taken into account during the systematization of the reference document? What were the conceptions of planning involved in the MPE elaboration process? Could the MPE, with its guiding principles, to be considered a State policy for the municipality? In the bibliographical research, we selected the main authors who focus on the government action and on conceptions of State and planning. The documental sources were the “Internal Regiment of the I Municipal Congress of Education: Municipal Plan of Education for an educator city”, the “Guidance Book”, the “Reference Document” (a document sent from the Municipal Council of Education to the representatives of schools, non-government organizations and civil society), and the minutes of the Municipal Council of Education and The Systematizing Committee of the MPE. Our results reveal the existence of some coherence in the documents of reference of the MPE, indicating a conception of State and of planning which is present during the entire process of the elaboration plan.

Keywords: 1. Municipal Plan of Education. 2. Educational Public Policies. 3. State. 4. Planning. 5. Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Cronograma de atividades e metas.....	168
Quadro 2: Legislações consideradas na elaboração do PME.....	170
Quadro 3: Alterações no projeto inicial do Plano Municipal de Educação.....	171
Fotografia 1: Preparação para o Congresso Municipal de Educação.....	173
Fotografia 2: Plenária da Preparação do Congresso Municipal de Educação.....	173
Fotografia 3: Reunião da Comissão de Elaboração do PME.....	174
Fotografia 4: Plenária do I Congresso Municipal de Educação.....	174
Fotografia 5: Plenária do I Congresso Municipal de Educação.....	175
Fotografia 6: Plenária Final do I Congresso Municipal de Educação.....	175

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Adufu	Associação dos Docentes da Universidade Federal de Uberlândia
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de pós-graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Cedes	Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
Cemepe	Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
EC	Emenda Constitucional
Faced	Faculdade de Educação da UFU
FMI	Fundo Monetário Internacional
Forumdir	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Institutos/Centros de Educação e equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDEMG	Plano Decenal de Educação de Minas Gerais
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIB	Produto Interno Bruto

PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Sind-UTE	Sindicato dos Trabalhadores Estaduais
Sinpro	Sindicato dos Professores da Rede Privada
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
SME	Secretaria Municipal de Educação
SRE	Superintendência Regional de Ensino
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Uniube	Universidade de Uberaba

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	CONCEPÇÕES DE ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO.....	26
2.1	Os contratualistas e a origem do estado (Hobbes, Locke e Rousseau).....	26
2.2	O Estado na concepção liberal de Tocqueville e Keynes.....	35
2.3	O Neoliberalismo de Friedrich August Hayek e o Novo Desenvolvimentismo.....	43
2.4	Planejamento Educacional: concepções, políticas e práticas.....	56
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NOS GOVERNOS DE FHC, LULA, DILMA E MICHEL TEMER.....	70
3.1	Governos de Fernando Henrique Cardoso.....	73
3.2	Mandatos do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva.....	80
3.3	Governos de Dilma Rousseff e Michel Temer.....	87
4	A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2015.....	96
4.1	A construção dos Planos Nacionais de Educação de 2001-2010 e 2014-2024.....	96
4.1.1	Plano Nacional de Educação de 2001-2010: projeto da sociedade versus projeto do governo.....	96
4.1.2	Plano Nacional de Educação de 2014-2024: Conae: construindo o Sistema Nacional articulado: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação.....	100
4.2	Planos Estaduais de Educação de Minas Gerais.....	105
4.3	Planos Municipais de Educação de Uberlândia: o delineamento de políticas pública sem Uberlândia.....	112
5	A ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA: CONCEPÇÕES, PRÁTICAS E PRINCÍPIOS.....	116
5.1	Caracterização do Município de Uberlândia.....	116

5.2	Histórico sobre a construção do PME e do I Congresso Municipal de Educação – Plano Municipal de Educação: Por uma cidade educadora.....	118
5.3	Documentos norteadores do I Congresso Municipal de Educação: Plano Decenal Municipal de Educação por uma cidade educadora.....	130
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
	REFERÊNCIAS.....	156

1 INTRODUÇÃO

O Plano Municipal de Educação (PME) se configura como um documento fundamental para delinear as políticas educacionais de um município. No caso específico de Uberlândia, a cidade tem um número considerável de escolas, faculdades e universidades das redes; municipal, estadual, federal e privadas. Uberlândia é uma cidade considerada polo no Triângulo Mineiro no Estado de Minas Gerais, portanto exerce grande influência no cenário local e estadual. Mas, com todo esse protagonismo regional, Uberlândia não contava na sua história com a elaboração de um Plano Municipal de Educação que tenha sido discutido com a sociedade civil. Um Plano que envolvesse todas as entidades, a comunidade escolar e os cidadãos interessados em propor políticas públicas educacionais baseadas em sua realidade local, levando em consideração as propostas de seus munícipes e a sua autonomia.

Além disso, o PME se constitui como marco importante de planejamento do governo municipal, pois é nesse documento que se estabelece princípios e diretrizes que irão nortear a educação pelos próximos dez anos. Assim, a expectativa é superar o imprevisto que é uma das marcas recorrentes no Brasil na educação, que é a descontinuidade das políticas públicas educacionais. Como bem aponta o PME de Uberlândia, se pretende estabelecer com esse documento uma política de Estado e não uma política de governo.

O grande desafio que está posto para a sociedade civil ao aceitar construir um Plano de Educação, é o de vencer as resistências típicas da corrente macroeconômica que está em vigor, não só no Brasil, mas em vários países no mundo. Trata-se do neoliberalismo, cujo foco principal é agradar os mercados e reduzir o investimento em políticas públicas sociais, e em particular, na educação. Em tempos sombrios como os que vivemos, é um ato de bravura e resistência propor políticas públicas que partam do anseio da sociedade.

No que diz respeito ao meu interesse pelo tema, surgiu pela minha participação nas comissões que discutiram o documento referência e que organizou o I Congresso Municipal de Educação: Por uma cidade educadora em Uberlândia-MG no ano de 2014. Um ponto crucial para entender a elaboração do PME de Uberlândia, é o referido Congresso. O Congresso significou a culminância de todo o trabalho desenvolvido durante o período de outubro de 2013 até 12 de novembro de 2014 em várias entidades representativas, unidades escolares (municipais, estaduais, privadas e federal), faculdades e universidades. Tendo em mãos o Documento Referência foi possível discutir, e por meio de um processo de votações, definir com os vários atores que concepção de educação se desenharia para os próximos dez anos.

Além disso, atuo na rede municipal de ensino como Inspetor Escolar e acompanhei as discussões sobre o PME nos vários momentos que foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação nas unidades escolares. Além de Inspetor Escolar trabalhei como oficial administrativo na secretaria da E. M. Professor Eurico por 16 anos e atuei como professor de Matemática, por cerca de oito anos, na rede estadual de ensino.

Sou servidor público municipal há 23 anos e conheço de perto os debates em torno da necessidade de que o poder público tenha uma política pública educacional clara em todas as esferas (federal, estadual, municipal) presentes na cidade. Houve em vários momentos a discussão de que Uberlândia, sendo uma cidade polo do Triângulo Mineiro, não tinha um PME aprovado e que tenha sido discutido com a comunidade local, levando-se em consideração as concepções de Estado e que tipo de planejamento seria delineador na elaboração desse documento que se configura como uma importante política pública educacional.

A minha experiência no tema se deu pelo contato direto com as discussões que iniciaram em 2013 e se alongaram até junho de 2015. Vale ressaltar que, no período de outubro de 2014 até abril de 2016 exerci a função de vice-presidente do Conselho Municipal de Educação, e de maio de 2016 a fevereiro de 2017 fui presidente desse Conselho, período em que os movimentos para a aprovação do PME estavam mais intensos em relação à própria iniciativa da Conae 2010 que já havia aprovado o Documento Referência para o novo PNE. Assim, vivenciei de perto todo o processo de construção, elaboração e aprovação do referido documento. Atuei como conselheiro do CME nas comissões de elaboração do Documento Referência do PME e da organização do Congresso que discutiu tal documento e o validou como proposta para a Câmara Municipal de Vereadores.

Mesmo com a exigência da aprovação dos PMEs pelos municípios presente no PNE de 2001-2010 (Lei 10.172, de 09/01/2001), em Uberlândia tal processo não foi concretizado. Não encontramos em nossa pesquisa nenhum documento oficial que demonstrava o envio de projeto de lei para a Câmara de Vereadores para a discussão do PME. Existem documentos no CME que comprovam a iniciativa em 2004 de uma composição de comissão para iniciar às discussões, mas que não avançou muito, conforme registro de atas e documentos comprobatórios arquivados no CME e que serão discutidos na seção 3 deste trabalho. Apesar de que, nesse período o município recebeu da Undime e da Secretaria de Estado da Educação, documentos orientadores de como elaborar o seu PME. Entre 2007 e 2008 houve tentativa de iniciar novas discussões sobre o documento para embasar o Plano Municipal, mas novamente não se obteve êxito.

Levando em consideração as várias tentativas frustradas em se estabelecer um plano municipal de Educação para o município de Uberlândia, e por ter participado de todo o processo de elaboração do PME, e vivenciado os vários momentos de discussão, síntese e a posterior aprovação do documento, me instigava a necessidade de discutir quais as referências sobre as concepções de Estado presentes nas discussões durante a elaboração do Documento Referência que culminou, posteriormente na sua aprovação na plenária do I Congresso Municipal de Educação, e, além disso, ao delinear as políticas públicas educacionais quais concepções de planejamento o governo local e toda comissão sistematizadora se propôs a colocar em prática durante o processo de elaboração do PME.

Enfim, buscamos investigar sobre as seguintes questões: como se deu o processo de elaboração do PME de Uberlândia? Que concepções de Estado foram consideradas durante a sistematização do Documento Referência? No processo de construção do Plano, quais concepções de planejamento se fizeram presentes? Com os princípios norteadores do PME, este pode ser considerado uma política de Estado para o município? Levando em consideração essas questões, é necessário trazer à tona quais foram as limitações encontradas pela sociedade civil ao se deparar com discussões que são do interesse do Estado, e que trazem em seu bojo concepções e definições que muitas vezes são complexas para esse representante da sociedade civil.

Partimos da premissa que, estas discussões não foram impostas pelo poder executivo numa tentativa de cumprir apenas o que determinava o PNE quando afirmava que os municípios deveriam elaborar ou adequar os seus planos de educação. No caso específico de Uberlândia, o estudo do PME trará uma questão relevante na área de política educacional que é a discussão com a sociedade e os interessados em discutir a educação, além de estabelecer de forma transparente como o governo municipal se guiará nos próximos dez anos levando em consideração a política educacional aprovada no PME. Assim, o governo local não poderá mais justificar os improvisos na área educacional, fato tão recorrente ao longo dos anos nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal. Partimos do pressuposto que, pela primeira vez em Uberlândia, no campo da educação, houve uma mobilização de fato para a elaboração do Plano Municipal de Educação com vigência de 10 anos a partir de 2015, com participação dos profissionais da educação e da sociedade civil.

Portanto, esta dissertação é relevante, pois o estudo sobre a elaboração do PME de Uberlândia trará à luz como as políticas públicas educacionais, que estão em evidência para a próxima década foram discutidas e, posteriormente, organizadas no documento que foi aprovado pelo legislativo local. Deste modo, buscaremos entender como a concepção de

Estado, de planejamento e a definição de políticas públicas claras são capazes de mudar o cenário da educação. Todo este processo certamente criará novas concepções sobre políticas públicas educacionais, tendo como referência o município de Uberlândia.

Pode-se destacar também, que em relação às investigações acerca do PME de Uberlândia, poucos trabalhos acadêmicos se debruçaram sobre este assunto para entender a sua elaboração no aspecto que é discutido no presente estudo, ou seja, que levasse em consideração não apenas o documento pelo documento em si mesmo, mas que discutisse uma questão muito relevante para as políticas públicas educacionais que são as concepções de Estado e planejamento presentes nas discussões de elaboração dos documentos. Constatamos que, o PME é discutido como política pública para o município de Uberlândia em um capítulo de um livro por Antunes e Jesus (2017) com foco principalmente na qualidade social da educação.

Outro ponto fundamental para o estudo do PME está relacionado à discussão da atuação do Estado em uma das áreas mais sensível e importante para o desenvolvimento do país; a educação. Esta dissertação se propõe a traçar o que é política de governo e o que se apresenta como política de Estado. Ou seja, procura-se com o estudo da elaboração do PME, descortinar quais os caminhos propostos pelo governo municipal para se chegar ao documento final e que terá as suas implicações ao longo dos próximos dez anos. Desta forma, a população estará ciente de quais os passos do executivo na direção da implementação de uma educação pública, laica, gratuita, referenciada socialmente e discutida com a sociedade civil.

Assim, espera-se que ao se discutir o PME de Uberlândia, a comunidade escolar e os vários sujeitos que estão em seu entorno, entendam melhor e com maior clareza qual educação o poder público projetou para os habitantes dessa cidade. O impacto mais importante, talvez seja justamente o de despertar uma consciência coletiva sobre os direitos de todo cidadão em relação ao oferecimento de uma política educacional que esteja em consonância com o PME, uma Lei municipal que teve o seu respaldo efetivado em consulta popular.

O presente trabalho tem como objeto de estudo o Plano Municipal de Educação de Uberlândia – Minas Gerais para o decênio 2015-2025, com foco na questão da elaboração do referido documento. Discutindo, sobretudo, as concepções de Estado e de planejamento que balizaram as discussões para elaboração do Documento Referência que desencadeou na aprovação da Lei 12.209/2015.

Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivos:

a) Geral:

- ✓ Analisar a elaboração do PME de Uberlândia-MG para o decênio 2015-2015, tendo como referencial as concepções de Estado e de planejamento presentes nesse processo.

b) Específicos:

- ✓ Discutir as concepções de Estado e planejamento, e suas interferências na elaboração das políticas públicas sociais, e em particular, das políticas educacionais.
- ✓ Entender as concepções de planejamento e Estado presentes nas principais políticas públicas nos governos de FHC, Lula, Dilma e Temer, em especial os planos de educação desse período.
- ✓ Compreender como desencadeou o processo de elaboração do PME de Uberlândia-MG, suas concepções e práticas.

Neste sentido, nos interessa entender se há uma definição clara sobre a concepção de Estado presente nas discussões do documento e se, para chegar à redação final do Documento Referência que serviu como base para a Lei 12.209/2015, teve como norte sempre presente a questão do planejamento. Ou seja, nas discussões de elaboração do documento está presente uma concepção de Estado e de planejamento? Assim, é importante estabelecer até que ponto houve a interferência do poder estatal na definição das metas, diretrizes, estratégias e prazos, tendo em vista que, o PNE 2014-2024, aprovado pela Lei 13.005/2014, estabelece no seu artigo 8º, parágrafo 2º que “Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.” Enfim, é preciso entender se pelo que estabelece a lei do PNE o município de Uberlândia-MG estabeleceu um planejamento com os representantes da sociedade civil levando em consideração a realidade local.

O grande desafio que se coloca na elaboração das políticas públicas sociais, e em particular da educação, é a linha tênue de se estabelecer política de Estado e não política de governo. Além disso, de conceituar de forma clara e objetiva para a população, que em sua maioria é formada por pessoas leigas, sobre o tipo de Estado que está sendo proposto para justamente não recair em uma prática tão comum no Brasil que é o clientelismo.

Análise Metodológica

O conhecimento se transformou ao longo do tempo tomando proporções e dimensões que tentavam explicar ou auxiliar o homem na compreensão do mundo que o cerca. Por isso, ao longo da história sistemas mais complexos e mais elaborados tem sido desenvolvido com o intuito de permitir conhecer; a natureza das coisas e o comportamento humano. Para alcançar este conhecimento, Gil (1999, p. 20) aponta que os ensinamentos filosóficos têm sido

considerados os mais válidos justamente por “se fundamentarem em procedimentos racional-especulativos”.

Entretanto, a simples observação dos fatos pode conduzir a equívocos, tendo em vista que, o homem não se apresenta como um bom observador do que acontece ao seu redor, mesmo que sejam os fenômenos mais simples. Mesmo com as contribuições importantes do conhecimento filosófico, Gil (1999) sugere que muitas vezes esta corrente de pensamento se envereda por explicações metafísica e absolutista, que tem como barreira a impossibilidade de sua verificação.

Assim, para vencer a insegurança sobre o conhecimento adquirido, desenvolveu-se a ciência, que na visão de Gil (1999, p. 20 e 21), pode ser definida a partir de suas características essenciais, ou seja,

[...] a ciência pode ser caracterizada como uma forma de conhecimento objetivo, racional, sistemático, geral, verificável e falível. O conhecimento científico é objetivo porque descreve a realidade independentemente dos caprichos do pesquisador. É racional porque se vale sobretudo da razão, e não da sensação ou impressões, para chegar a seus resultados. É sistemático porque se preocupa em construir sistemas de ideias organizadas racionalmente e em incluir os conhecimentos parciais em totalidades cada vez mais amplas. É geral porque seu interesse se dirige fundamentalmente à elaboração de leis, ou normas gerais, que explicam todos os fenômenos de certo tipo. É verificável porque sempre possibilita demonstrar a veracidade das informações. Finalmente, é falível porque, ao contrário de outros sistemas de conhecimento elaborados pelo homem, reconhece sua própria capacidade de errar.

No caso das ciências sociais há certo preconceito e até certa objeção na sua inclusão no rol das “verdadeiras ciências”. As principais fundamentações para este estranhamento em relação às ciências sociais são que:

- a) os fenômenos humanos não ocorrem de acordo com uma ordem semelhante à observada no universo físico, o que torna impossível a sua previsibilidade.
- b) as ciências humanas lidam com entidades que não são passíveis de quantificação, o que torna difícil a comunicação dos resultados obtidos em suas investigações.
- c) os pesquisadores sociais, por serem humanos, trazem para as suas investigações certas normas implícitas acerca do bem e do mal e do certo e do errado, prejudicando os resultados de suas pesquisas.
- d) A ciência se vale fundamentalmente do método experimental, que exige, entre outras coisas, o controle das variáveis que poderão interferir no fenômeno estudado. (GIL, 1999, p. 22).

Apesar de considerar essas objeções sérias e passíveis de serem estudadas, Gil (1999) argumenta que mesmo nas ciências naturais não se observa a aplicação de forma metódica de todos os argumentos acima citados. Além disso, as ciências sociais conseguem explicar fenômenos usando padrões que não se diferenciam muito das ciências naturais.

Assim, estudo será realizado a partir da abordagem qualitativa que na visão de Flick (2004), tem a sua relevância reconhecida no que diz respeito ao estudo das relações sociais, levando-se em conta principalmente a pluralização da vida em sociedade que tem como consequência as mudanças sociais aceleradas.

Levando em consideração essas mudanças que acontecem nas relações sociais e na sociedade, para Minayo (2009, p. 21), a abordagem qualitativa trabalha exatamente com,

[...] o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humano é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

Por isso, a nossa opção pela abordagem qualitativa está relacionada justamente com fato de que a pesquisa que será desenvolvida requer uma visão ampla do objeto que será estudado, e suas inter-relações no que diz respeito aos aspectos sociais, políticos e culturais. Assim, serão levados em consideração os aspectos da pesquisa qualitativa que consistem “na escolha correta de métodos e teorias oportunos, no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas, nas reflexões dos pesquisadores a respeito de sua pesquisa como parte do processo de produção de conhecimento, e na variedade de abordagens e métodos.” (FLICK, 2004, p. 20).

No que tange às ciências sociais, o presente estudo baseia-se nos pressupostos da pesquisa bibliográfica e da análise documental. Para Pizzani et al. (2012, p. 54), a pesquisa bibliográfica pode ser entendida como “a revisão de literatura sobre as principais teorias que norteiam o trabalho científico.” E no que se refere ao levantamento bibliográfico, Pizzani et al. (2012, p. 54) afirmam que pode ser realizada “em livros, periódicos, artigo de jornais, sites da Internet entre outras fontes.”

Gil (1999, p. 65) explicita que a principal vantagem da pesquisa bibliográfica está relacionada ao fato de permitir “ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.” Isso facilitará a vida do pesquisador quando tem que lidar com o problema de pesquisa que trabalha com dados muito pulverizados. Porém, o mesmo autor chama a atenção para uma atitude do pesquisador que pode comprometer a qualidade da pesquisa; são as fontes secundárias. O principal reflexo dessas

fontes na pesquisa está relacionado aos dados coletados ou processados de forma equivocada. Por isso, é importante que o pesquisador assegure-se “das condições em que os dados foram obtidos, analisar em profundidade cada informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e utilizar fontes diversas, cotejando-se cuidadosamente.” (GIL, 1999, p. 66).

As etapas da pesquisa bibliográfica podem ser estruturas da seguinte maneira: delimitação do problema, levantamento e fichamento das citações relevantes, aprofundamento e expansão das buscas, relação das fontes a serem obtidas (primária, secundária ou terciária), localização das fontes, leitura e sumarização e redação do trabalho. (PIZANNI et. al, 2012).

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica desta dissertação procurou abordar os autores que discutem; o papel e concepção de Estado e o planejamento estatal na elaboração das políticas públicas. Com base nesses assuntos destacamos os seguintes autores: Amaral (2017), Arelaro (2007), Bonavides e Andrade (2004), Bordenave (1994), Bordignon (2009), Bordignon, Queiroz e Gomes (2011), Bresser-Pereira (2007), Carnoy (1998), Comparato (2013), Dardot e Laval (2016), Dourado (2010), Durham (2010), Ferreira e Fonseca (2011), Filho e Moraes (2018), Freire (2011), Freitas (2015), Frigotto (2011), Gentili e Oliveira (2013), Gandin (2001), Ganzeli (2013), Gohn (1995), Höfling (2001), Horta e Fávero (2014), Keynes (1978), Matos (2008), Neves et al (1984), Montaña e Duriguetto (2010), Novais, Nunes e Silva (2016), Oliveira e Fonseca (2005), Oliveira (2009), Paro (1976), Pinto (2014), Rodrigues (2010), Sader (2013), Sanfelice (2017), Santos (2000), Saviani (2014), Saviani (2017), Silva (2011), Tocqueville (1977), Valente e Romano (2002), Versiani (2010).

Em relação à análise documental, ela se apresenta como uma técnica muito vantajosa, pois tem o potencial de complementar as informações obtidas em outras técnicas. Para tanto, o uso da análise documental revela aspectos não detectados de um determinado tema ou problema. Além desse aspecto, para Cellard (2008, p. 295), a análise documental apresenta também algumas vantagens significativas no plano metodológico, ou seja,

[...] trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito a operação de medida.

Para Gil (1999, p. 66), a pesquisa documental tem muita semelhança com a pesquisa bibliográfica, mas o autor aponta que “a única diferença entre ambas está na natureza das fontes.” Isso significa que, a pesquisa bibliográfica se utiliza principalmente das contribuições que são extraídas dos diversos autores tendo como base determinado assunto, enquanto que a pesquisa

documental tem como ferramentas os materiais que ainda não receberam qualquer tipo de tratamento, ou que ainda podem ser feitas releituras de acordo com a proposta da pesquisa.

O uso da pesquisa documental se justifica devido à quantidade e qualidade de informações que dela podem se extrair, o que possibilita a ampliação e o entendimento em situações que necessitam de contextualização histórica e sociocultural. Além disso, há a questão temporal, uma vez que, a pesquisa documental permite “acrescentar a dimensão do tempo à compreensão social.” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 2). Ainda levando em consideração a questão temporal e de maturação, Cellard (2008, p. 295) observa que “graças ao documento, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc.”.

Ludke e André (1986, p. 38), caracterizam como documentos as “leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais revistas, discursos, roteiros de programas de rádio e televisão até livros, estatísticas e arquivos escolares.” Para Cellard (2008), o documento pode ser caracterizado também, por todo texto que é escrito, manuscrito ou impresso, que esteja registrado em papel.

Na exploração das fontes documentais é necessário considerar que existem os documentos de primeira mão, “que são aqueles que não receberam qualquer tipo de tratamento analítico”, e os documentos de segunda mão, “que de alguma forma já foram analisados.” São exemplos de documentos de primeira mão: documentos oficiais, reportagens de jornais, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, etc. Os de segunda mão podem ser exemplificados como: relatório de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, etc. (GIL, 1999, p. 66). As fontes documentais para Cellard (2008, p. 297) são primárias quando “produzidas por testemunhas diretas do fato” e as fontes secundárias são aquelas que “provêm de pessoas que não participaram dele, mas que o reproduziram posteriormente”.

Enfim, para que a pesquisa seja de qualidade e os seus resultados tenham validade, Cellard (2008, p. 305) aponta que é necessário que se leve em consideração “a qualidade da informação, a diversidade das fontes utilizadas, das corroborações, das intersecções, que dão sua profundidade, sua riqueza e seu refinamento a uma análise”. Por isso, o pesquisador deve tomar cuidado com uma “pesquisa pobre” em que são considerados apenas alguns elementos e com base em uma documentação que não responde satisfatoriamente as explicações pretendidas.

Tendo como diretriz a pesquisa documental, os principais documentos que embasaram a presente pesquisa foram às leis: de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96); do Plano Nacional de Educação (13.005/2014); do Plano Decenal de Educação do Estado de Minas

Gerais (23.197/2018) e do Plano Municipal de Educação do município de Uberlândia (12.209/2015).

Serviram como fonte documental: o Regimento Interno do I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma cidade educadora, o Guia de Orientação, o Documento Referência enviado pelo Conselho Municipal de Educação para os representantes das unidades escolares, ONGs e sociedade civil, as atas do Conselho Municipal de Educação e da Comissão Sistematizadora do PME.

Foram analisados também; os relatórios, arquivo e blog do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia que apresentavam a trajetória das discussões do Plano Municipal de Educação e que permitiram compreender como foi proporcionada pelo poder público local a abertura para a participação da sociedade civil nos diversos momentos em que o Documento Referência do PME circulou nos vários espaços de discussão.

Para a análise dos vários elementos que compõem este estudo, e para melhor compreensão dos aspectos aqui abordados, esta dissertação está dividida em quatro seções.

Na primeira seção intitulada “Concepções de Estado, políticas públicas e planejamento”, analisamos as concepções de Estado levando em consideração a visão dos contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau), além de discutir a atuação e concepção do Estado segundo a doutrina liberal baseando-se principalmente nas ideias de Tocqueville, Keynes e Hayek. Fizemos também nesta seção uma interface com o desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil a partir da década de 1990 que nos governos de Lula e Dilma chegou a ser alcunhado de “novo-desenvolvimentismo”. Debates também, o lugar do planejamento na definição e elaboração das políticas públicas educacionais. Focalizamos principalmente nos tipos de planejamentos que são adotados mais largamente no Brasil, sobretudo, a partir da década de 1980. Tais discussões serão fundamentais para definir o papel do Estado em suas diferentes formas de atuação e a maneira como os governos lança mão do planejamento para estruturar as políticas públicas educacionais.

Em seguida, na segunda seção “Políticas Públicas e Planejamento Educacional nos Governos de FHC, Lula, Dilma e Michel Temer”, analisaremos as principais políticas públicas educacionais desenvolvidas pelos governos de FHC, Lula, Dilma e Temer, pautadas pelas concepções de Estado assumidas por cada governo. Discutiremos também nos referidos governos, que tipo de planejamento foi protagonista levando em consideração o momento político e econômico do Brasil, mas principalmente o papel da vertente neoliberal e novo desenvolvimentista na tomada de decisões na área educacional.

Na terceira seção “A Construção dos Planos de Educação no Brasil no período de 2001 a 2015”, buscaremos entender como o Estado planeja e organiza a elaboração de um dos principais documentos norteadores da educação nacional. Para isso, analisaremos os planos nacionais que foram aprovados em 2001 e 2014. No âmbito do estado de Minas Gerais será nosso foco os planos estaduais de 2011, que quando foi aprovado o PNE o referido plano ainda estava em vigor, e o de 2018, aprovado no último dia de governo de Fernando Pimentel do Partido dos Trabalhadores. E finalmente, debateremos sobre as tentativas de organização e encaminhamentos para aprovação de um Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG e que foi frustrado em diferentes gestões.

Na quarta e última seção, “A Elaboração do Plano Municipal de Educação de Uberlândia: concepções, princípios e práticas”, discutiremos o processo de elaboração do PME de Uberlândia-MG como política pública educacional coletiva que teve como foco principal, a organização do Documento Referência por uma comissão formada por representantes do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação. Além disso, nessa seção analisaremos as concepções de Estado e de planejamento presentes; no Documento Referência inicial enviado as entidades da sociedade civil, o “Guia de Orientação” e o Regimento Interno do I Congresso Municipal de Educação.

Enfim, todas as análises descortinadas nas seções trazem elementos importantes para compreender como as várias concepções de Estado e de planejamento interferem na definição de políticas públicas, em especial na educação, que culminaram com a aprovação dos Planos de Educação, seja na esfera nacional, estadual e municipal. Além disso, estas análises nos apontam como o Estado incorpora na sua atuação as decisões advindas de representantes da sociedade civil que em momentos e espaços delimitados pelo poder público, discutem políticas que mudarão o destino dos municípios, dos estados e do país. Apenas entender o conceito de Estado e os vários tipos de planejamento usados como ferramenta para operacionalizar as ações desse Estado não resolve todos os impasses decorrentes de anos e anos de lutas do cidadão, porém, por outro lado é importante entender que sem esse conhecimento e sem o debate em que lugar o Estado se coloca como indutor das políticas públicas educacionais, fará das pessoas apenas massa de manobra para as “políticas” mesquinhas e com interesses escusos.

2 CONCEPÇÕES DE ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO

Discutir sobre as principais concepções de Estado¹ é fundamental para entender a forma como este mesmo Estado atua na implementação das políticas públicas, em especial na área social. Além disso, a maneira como o Estado planeja as suas ações norteiam o atendimento do cidadão no que diz respeito às suas necessidades básicas. Ou seja, a forma como o poder público enxerga o cidadão está diretamente relacionada com a concepção de Estado e à forma como ele planeja a sua atuação. Mais ainda, tem também relação direta com o governo² que em determinado momento se encontra no poder.

É profundamente pertinente entender as principais formas que o Estado atua e intervém nos vários aspectos da vida em sociedade, pois tais intervenções serão determinantes na concepção de sociedade que se pretende adotar. Para Dardot e Laval (2016), o que causa ainda hoje debate entre as várias correntes de concepção de Estado está relacionado justamente com a definição de que natureza de intervenção o Estado deve levar a cabo e quais os critérios de legitimidade desta intervenção.

Nas discussões desta seção, interessa-nos perceber que tipo de atuação o Estado brasileiro se propôs a colocar em prática, principalmente a partir da década de 1980, e o seu reflexo na elaboração e implementação das principais políticas educacionais, área tão sensível à atuação do poder público e às vezes relegado a segundo plano.

Portanto, a elaboração e aprovação dos planos de educação, e em especial o Plano Municipal de Educação, recebem a influência direta da visão que se tem de Estado, e, por consequência, de políticas públicas³ do grupo que se encontra no poder. Neste sentido, a presente seção, além de discutir as várias nuances de Estado, procura debater também quais políticas macroeconômicas foram hegemônicas no Brasil da década de 1990 até 2018.

2.1 Os contratualistas e a origem do estado (Hobbes, Locke e Rousseau)

¹ Na concepção de Hofling (2001, p. 31), o Estado se define como “o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exércitos e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo.”

² “O conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.” (HOFLING, 2001, p. 31).

³ “É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.” (HOFLING, 2001, p. 31).

A ideia de que os indivíduos que vivem em sociedade devem ser capazes de elaborar leis que os governem e segui-las dentro de parâmetros previamente determinados pelos grupos socialmente agrupados, vem desde a antiga Grécia. Apesar desta noção de vida em comunidade, os homens, inicialmente, viveram regidos por uma autoridade superior que governava de forma invisível, mas que mantinha o controle sobre tudo e todos, a chamada lei divina. A forma como essa lei controlava as ações da sociedade dependia basicamente de como elas eram interpretadas pelas instituições religiosas organizadas e também pela luta da própria hierarquia política. No caso específico da Europa, isso significou que “a autocracia rural (que tinha conseguido sua terra por meio de conquistas, durante e após a queda do Império Romano) e a Igreja Católica estabeleceram e impuseram o cumprimento de uma série de leis ‘divinas’” (CARNOY, 1988, p. 20).

Segundo Carnoy (1988), é difícil determinar quando o sistema feudal, e, portanto, a legitimidade da lei divina começou a perder a sua força. Para o autor, os séculos XVI e XVII constituíram um período de profundas mudanças na Europa, tendo como ponto crucial a perda da hegemonia da Igreja Católica como a única intérprete da lei “divina” e o declínio econômico da aristocracia que sustentava o poder econômico e político da Igreja. Assim, por volta do século XVII aparecem a redefinição do estado de natureza, que está relacionado com a condição natural do homem, e a formulação dos direitos individuais, que passaram a substituir a lei divina como balizador das hierarquias políticas. Carnoy (1998, p. 22) afirma que “a teoria clássica do Estado surgiu a partir da mudança das condições do poder econômico e político na Europa do século XVII”.

O surgimento do Estado Moderno na história da humanidade, segundo a visão moderna de um Estado Democrático, tem suas origens no século XVIII, que tinha como pressupostos; valores fundamentais da pessoa humana, a exigência de organização e funcionamento do Estado, objetivando a proteção desses valores.

A primeira forma de Estado a ser destacada é o Estado Absolutista que tem como principal expoente o teórico Thomas Hobbes (1588-1679). Para esse autor, o homem apesar de viver em sociedade, não possui o instinto natural de sociabilidade. Assim, para admitir viver em sociedade o homem teria que ter diante de si uma ameaça à preservação da vida. Neste sentido, Aranha (1987, p. 241) aponta que se os homens forem deixados para agirem segundo os seus próprios interesses fatalmente ocorrerá uma situação de “anarquia, geradora de insegurança, angústia e medo. Os interesses egoístas predominam, e o homem se torna o lobo para o outro homem.” Diante dessa situação o homem precisa abrir mão de seus direitos em favor de um soberano que tem como característica principal o poder absoluto. Com isso, o

Estado passa a agir reduzindo os interesses particulares, e para isso edita leis, promove guerra e a paz, puni ou recompensa.

Hobbes promoveu uma ruptura com o conceito medieval de que as paixões dos homens só poderiam ser controladas por agente externo, para tanto ele propôs que o único meio para os homens satisfazerem suas paixões e evitarem o caos total, ou seja, se destruírem uns aos outros para conseguir e manter determinado bem, seria a criação de um poder soberano perpétuo, contra o qual os homens não teriam condições de se opor, sendo que “a partir daí o governante eleito ou aceito poderia dirigir a sociedade com mão de ferro (absolutismo), gerando o monstro do Estado-Leviatã.” (FILHO, 2010, p. 305). Hobbes usou a lógica do estado de natureza do homem, que seria uma condição em que o homem civilizado não se deparava com nenhum poder comum capaz de controlá-lo, muito menos nenhuma lei e nem coação da lei. A grande questão desse homem que se encontrava no estado de natureza era como preservar os seus direitos, entre eles, e principalmente a liberdade, tendo um poder soberano com poderes absolutos (CARNOY, 1988). Por isso, existe uma tensionamento a ser resolvido: preservar a liberdade do estado de natureza em que o homem se encontra ou procurar meios para que o medo das guerras e da violência que são produzidas justamente pelo estado em que o homem se encontrava. Porém, esta “situação de guerra permanente que faz com que os homens considerem útil sair do estado de natureza por razões de segurança (a busca da paz) e para conservação da vida” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 24). Assim, era necessário criar um princípio de legitimação do poder político, que é

[...] o consenso daqueles sobre quem tal poder estatal é exercido, que seria expresso num pacto ou contrato social, estabelecendo entre os homens, sobre a autoridade e normas de convivência social, aos quais passam a se submeter, renunciando à sua liberdade individual e natural. [...] E é por meio desse pacto que se instituiria o Estado. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 22).

Para Hobbes, então, o contrato social seria uma espécie de pacto entre os homens no qual se estabeleceriam normas e autoridades às quais todos estariam submetidos de forma consensual. Neste sentido, o Estado seria a consequência do contrato social, ou seja, a soma de vontades individuais. Por conseguinte, a finalidade da constituição do Estado se residia na garantia da paz e da segurança, elaborando leis justas, o que reverteriam as constantes guerras de todos contra todos. Apesar de muitos contemporâneos de Hobbes não aceitarem a proposição do contrato social,

[...] tal formulação ganhou corpo e desenvolveu-se: centrada na troca de bens no mercado livre, no qual as paixões dos homens seriam contidas pela

maximização de seus interesses econômicos, uma sublimação da violência na busca de ganho econômico no contexto pacífico do mercado. O poder físico seria derrotado pela força civilizadora desse mercado. (CARNOY, 1988, p. 27).

Diante das novas bases de relação do homem e seu convívio em sociedade, o declínio do poder feudal e as mudanças das condições econômicas do século XVII, surge então a teoria do Estado liberal, que passa a ser baseado nos direitos individuais e na relação do Estado levando em consideração o “bem comum” que tinha como foco o controle das paixões humanas, tendo como objetivo sobrepor os interesses individuais em relação às paixões. Neste sentido afirma Carnoy,

[...] os interesses dos homens – especialmente seu desejo insaciável de vantagens materiais – os oporiam uns aos outros e controlariam suas paixões; e o papel do Estado que melhor servia à humanidade era aquele que desse conta disso e garantisse o funcionamento de um mercado livre na sociedade civil. (CARNOY, 1998, p. 23).

Afim de conseguir abarcar todas as mudanças e encargos advindos do controle geral da vida em sociedade pelo soberano, o Estado Absolutista desenvolveu “um importante componente de sua estrutura – o Judiciário. Com a revalorização do antigo direito romano, o que era público ou privado ficou mais bem delineado” (FEREIRA, 1993, p. 130). De forma geral, o Estado Absolutista foi responsável pelas medidas econômicas e políticas que desencadearam o avanço da acumulação primitiva do capital.

Enfim, em Hobbes, com a criação do Estado tem-se a passagem do estado de natureza em que os homens viviam e começa então a vigorar a sociedade civil ou sociedade política. E nesta nova forma dos homens viverem e se relacionarem em sociedade é firmado um contrato (entendido aqui como um consenso, um acordo e não de um documento palpável registrado em cartório) em que “os homens transferem ao soberano (que pode ser um homem ou uma assembleia), o direito natural que cada um possui sobre todas as coisas” (CARNOY, 1998, 24). Fica acordado então, que o Estado tem como finalidade a garantia da paz, da segurança e de elaborar boas leis, e em última instância proporcionar o ambiente favorável de convivência entre os homens. Para que esse objetivo fosse alcançado, Hobbes propõe que a única forma de governo capaz de garantir os princípios do Estado (o contrato social) é a monarquia, pois, para Hobbes, o poder deve ser indivisível; ou seja, o soberano é o único poder em que concentra em si tanto as funções do legislativo quanto do executivo.

Assim como Hobbes, Locke também via na condição política original do homem um estado de natureza não primitivo, no qual

[...] o homem tem a prerrogativa de todos os direitos e privilégios da lei de igualdade de natureza em relação aos outros – onde o homem poderia não apenas assegurar e preservar sua propriedade, mas ser, ao mesmo tempo, juiz e executor da lei natural. (CARNOY, 1998, p. 28).

O problema é que, segundo Locke, esse estado de natureza pode levar os homens a um constante estado de guerra. Assim, um homem vivendo nessas condições pode tentar submeter outro homem a seu poder absoluto, principalmente pela falta de leis e da atuação coercitiva que no caso caberia ao Estado. Para que isso não aconteça, os homens “entregam os direitos de auto-preservação da propriedade à comunidade (o Estado)” (CARNOY, 1998, p. 28). Para John Locke, só haveria uma sociedade política ou civil quando os homens que se reúnem em uma sociedade abandonassem o seu poder de executar de forma individualizada a lei natural, e passassem para o Estado esse poder por meio do contrato firmado entre os membros dessa sociedade.

Locke diverge de Hobbes no que diz respeito à natureza do soberano. No que Locke definiu como sociedade política, a monarquia defendida por Hobbes é totalmente incompatível com o governo civil. Caso o monarca tivesse autoridade absoluta e, portanto, não tivesse que apelar a outrem a não ser a si mesmo, os homens continuariam no estado de natureza e não de sociedade civil (CARNOY, 1998). O importante para Locke é que “os indivíduos entregam o seu poder político ‘natural’ a outrem – a um poder legislativo, a um grupo de homens ou a um único homem, que elaborará e fará cumprir as leis que mantenham a propriedade de cada indivíduo e a sua segurança pessoal.” Mas a diferença em relação a Hobbes é que “este poder político nacional ainda reside nos indivíduos que compõem a sociedade civil – aqueles que o delegam a outrem para que os governe” (CARNOY, 1998, p. 29). Na visão de Locke, não importa quem seja este “outrem” que irá governar os homens, o que interessa é que esse poder é dado somente a esse monarca ou legislativo eleito, enquanto estiver governando com justiça a sociedade civil. Enfim, para Locke, os magistrados devem ter como função primordial garantir: a preservação da vida, a liberdade e a garantia da propriedade privada para os membros da sociedade.

Diferentemente de Hobbes, Locke advoga que “os homens tornam-se proprietários à medida que transformam o ‘estado comum’ da natureza através de seu trabalho, visando a sua subsistência e satisfação.” Portanto, na visão deste contratualista,

[...] os homens passam a se apropriar da natureza pelo trabalho, podendo acumular bens à medida que seu trabalho conseguir produzir maior riqueza do que suas necessidades imediatas de consumo, tornando-se assim produtores de valores e de troca, o que leva à existência de homens ricos e pobres nesse estado de natureza, justificados pela capacidade de trabalho de cada um criar valores. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 25).

Com esta corrida em acumular riquezas, e, portanto, com o surgimento do comércio e a circulação de moedas, além da propensão natural do homem em concorrer com o seu semelhante em face desta nova realidade posta pelas relações de troca, fez com que os indivíduos criassem um poder político que tivesse como objetivo controlar, sobretudo, a liberdade de cada membro da sociedade e o direito a propriedade. Assim, para Locke, a garantia da propriedade é o verdadeiro fundamento pelo qual os homens instituem o Estado. Deve-se ressaltar que para Locke, diferentemente de Hobbes, “a propriedade já existe no estado natural e, sendo uma instituição anterior à sociedade civil ou política, é um direito natural do indivíduo a partir do seu trabalho” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 26). Assim, no liberalismo o homem é concebido como naturalmente livre, ou seja, cada um conserva a propriedade de sua pessoa, portanto cada um é proprietário de si mesmo e de suas capacidades. Isso implica dizer que, mesmo quem não possua bens é proprietário de sua vida, de seu corpo e de seu trabalho. O fato é que o pensamento, as formulações de Locke balizaram as diretrizes fundamentais do Estado liberal, que se firmam justamente no pensamento de que o Estado existe para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos.

O pensamento liberal surgiu em um momento de profundas transformações políticas-econômicas que ocorreram na Europa durante os séculos XVII e XVIII, e que se consolidaram com o advento da Revolução Francesa em 1789. Ao contrário do Estado Absolutista, o Estado Liberal não se preocupa apenas com a proteção da propriedade privada capitalista. Ele se coloca como captador de recursos com o objetivo de garantir a manutenção do sistema social e o desenvolvimento econômico, ou seja, há uma preocupação desse Estado em representar o que é público e defensor do privado. Assim,

[...] as condições para liberdade e igualdade entre os indivíduos estavam dadas na sociedade civil, ao Estado caberia proteger tal situação [...]. Deve o Estado Liberal zelar pela segurança de todos, pela segurança pública, protegendo os indivíduos contra medidas e atos que possam subverter seus direitos inalienáveis. (FERREIRA, 1993, p. 133).

John Locke era defensor de um Estado liberal burguês que trazia uma nova dimensão de legitimidade, ou seja, para se ter a igualdade entre os cidadãos era necessário que houvesse

a ampliação dos seus direitos políticos, e essa ampliação tinha como objetivo garantir a participação no poder e o seu controle. Neste sentido, Ferreira (1993, p. 133) sintetiza o pensamento de Locke em relação a liberdade e a igualdade entre os cidadãos ao afirmar que, esses pré-requisitos “estavam dados na sociedade civil, ao Estado caberia proteger tal situação [...]. Deve o Estado Liberal zelar pela segurança pública, protegendo os indivíduos contra medidas e atos que possam subverter seus direitos inalienáveis.” É tutelado por Locke a ideia de que no contexto da atuação do Estado era necessário garantir o livre exercício da propriedade, da palavra e da iniciativa econômica.

Enfim, para Locke, o papel do Estado é bem definido e se direciona no sentido de estabelecer os direitos e deveres que devem ser observados por toda a sociedade, e para isso, levaria em conta a organização dos indivíduos livres com a premissa de que a liberdade política está relacionada com a liberdade econômica. Além disso, as teorias políticas liberais concebem que o Estado deve exercer as funções relacionadas a garantia dos direitos individuais, sem, contudo, interferir nas esferas da vida pública e, sobretudo, na esfera econômica. Para os liberais vale que, “se o Estado, no capitalismo, não institui, não concede a propriedade privada, não tem poder para interferir. Tem sim a função de arbitrar – e não de regular – conflitos que possam surgir na sociedade civil [...]” (HÖFLING, 2001, p. 36).

A teoria liberal é defendida também por Jean Jacques Rousseau (1712-1778) que vê no Estado uma instituição que tem o poder de dar equilíbrio a convivência dos homens que renunciam seus direitos naturais em prol de uma vontade geral. Assim, para Rousseau “o fundamento do poder político é o pacto social pelo qual cada cidadão, como membro de um povo, concorda em submeter sua vontade particular à vontade geral” (COTRIM, 1997, p. 243). Além disso, para Rousseau, o estado de natureza não leva o homem a situação permanente de guerras e conflitos conforme afirmava Hobbes e Locke. No pensamento de Rousseau, o homem neste estado originário é feliz e pacífico, já que não tem outras necessidades além daquelas que podem ser satisfeitas em contato com a natureza em que ele vive, portanto, também não tinha motivos para entrar em guerra com os seus semelhantes, logo o estado de guerra não fazia sentido. Assim, vivendo desta maneira, o homem só tinha dois objetivos primordiais: instinto de conservação e a compaixão.

Desta forma, para Rousseau, o estado natural sofreu grandes mudanças “com o crescente processo de socialização e, com ele, a instituição da propriedade privada”. Ou seja, na visão desse pensador “é a instituição da propriedade privada que origina a emergência das grandes desigualdades de acesso à riqueza, rivalidade de interesses e a concorrência, as quais tornam o egoísmo à motivação básica da vida social” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 28). Nesta

perspectiva, Rousseau coloca em xeque as alegações de Hobbes e Locke sobre a ordem política que é criada com o estabelecimento da garantia de segurança e direito a propriedade, pois segundo Rousseau, os únicos que irão se beneficiar desses princípios serão os proprietários, cujos interesses serão defendidos por este Estado, o que fatalmente levará a ratificar e aumentar a desigualdade e a dominação política dos que detêm o poder sobre aqueles que estão marginalizados por esta nova sociedade. Por isso, Rousseau propõe “uma distribuição mais equitativa da riqueza e da propriedade; entretanto, por mais que denuncie a desigualdade da distribuição da propriedade, ele não propõe a sua eliminação ou socialização, pois lhe parece suficiente a limitação do excesso e a garantia do acesso de todos a ela” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 29). Portanto, para Rousseau, o Estado da sua época era visto como uma criação dos proprietários com o único objetivo de assegurar a sua posição como classe dominante. Potencialmente era um Estado apresentado para beneficiar a todos, mas que na verdade só preservava a desigualdade (CARNOY, 1998).

É importante salientar também a diferença entre a concepção de sociedade civil na perspectiva de Locke e de Rousseau. Para Rousseau, a sociedade civil “é uma descrição do modo como os homens são atualmente encontrados em sociedade não como uma construção ideal ou hipotética, mas como uma realidade.” e o mesmo autor continua postulando a divisão entre homem na natureza como sem moralidade, mas também sem maldade, ao passo que “o homem é corrompido não pela natureza, mas pela posse da propriedade e pela formação da própria sociedade civil. É a sociedade civil que é corrupta e a natureza é um ideal pré-humano” (CARNOY, 1998, p. 31). Já para Locke os homens formaram, se organizaram em sociedade civil exatamente para se protegerem das condições que estavam postas no estado de natureza. Assim, Carnoy (1998, p. 31) afirma que “Eles entregaram as liberdades naturais, desse estado para obterem segurança coletiva para a propriedade e a vida. A sociedade civil consistiu numa mudança para aperfeiçoar as relações entre os homens.” Ou seja, a sociedade civil na concepção de Locke é um novo caminho para os homens viverem dentro de determinados parâmetros.

A definição de sociedade civil de Locke não é ampla no sentido de abarcar todos os indivíduos que vivem naquela sociedade. Para ele, devem ser excluídos da sociedade civil todos aqueles não possuam propriedade; ou seja, o status de cidadão depende da condição de ser proprietário de bens.

De um lado, todos os homens são membros da sociedade civil quando se trata de serem governados; de outro, somente os detentores de propriedade são dela integralmente membros quando se trata de governar. Ou seja, o poder de governar está hipotecado aos que têm propriedade, pois somente estes têm o

poder político. O Estado é fundado por eles para proteção de sua propriedade e de si mesmos. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 27).

Para Locke, a sociedade civil era um pacto estabelecido entre indivíduos iguais que tinham completo entendimento dos seus direitos e deveres e que, portanto, esperavam que o Estado cumprisse com a sua obrigação de preservar a liberdade e o direito a propriedade.

Rousseau e Locke se aproximam quando definem que o poder do Estado está no povo, ou seja, o povo renuncia a sua vontade individual em favor do Estado, e o Estado concentra e traduz a vontade geral. Mas de qualquer forma era presente no pensamento de Rousseau que, “à medida que os homens fossem mais conscientes e informados, eles escolheriam ser livres – comprometidos com a vontade geral e sua soberania – garantiriam que não houvesse excesso de riqueza ou pobreza. Se eles não o fizessem, salientava Rousseau, a tirania iria imperar” (CARNOY, 1998, p. 36).

Assim, para Hobbes, Locke e Rousseau, independente da forma de organização do governo ou do Estado, ele tem a função de garantia da vida, da segurança e de defender os interesses privados dos indivíduos. Há, portanto, a premissa de que a organização do Estado tem como pressuposto a garantia de uma vida que leve em conta tanto os interesses particulares quanto coletivos. A partir da consolidação do Estado (civil ou político) construído na perspectiva destes pensadores, tem-se a fundamentação de sua existência não mais por fatores divinos ou naturais, “mas racionais e lógicos, como uma construção dos homens por meio do contrato social, para garantir sua convivência” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 31).

Outra questão muito importante abordada por Rousseau está relacionada com a discussão sobre a desigualdade entre os homens. Para ele há duas espécies de desigualdades: uma chamada de natural ou física que tem como pressupostos as diferenças de idades, de saúde, das forças do corpo, que sejam uma condição de cada pessoa; e a desigualdade moral ou política, que está relacionada com os privilégios que alguns possuem em detrimento dos outros, levando em consideração principalmente a classe social. Estas desigualdades levam Rousseau a reafirmar a necessidade da existência do Estado, pois na sua visão “cada indivíduo cede à comunidade os seus direitos naturais, e recebe em troca os direitos civis, ou seja, a todos será assegurada a liberdade, e ninguém será súdito de ninguém, mas o Estado se torna, assim, a síntese das liberdades individuais” (NIELSEN NETO, 1986, p. 251). Nessa perspectiva o Estado equilibra as forças e procura amenizar as desigualdades decorrentes da vida em sociedade.

O tipo de Estado liberal defendido por Hobbes e Locke era de luta contra o Estado monárquico e absolutista; portanto, nessa situação, minimizar o Estado significava diminuir o poder do monarca e liberar o processo para a hegemonia do capital. A seguir, aprofundaremos às discussões liberais a partir da visão de Tocqueville e Keynes que abordam essa concepção de Estado de forma mais direcionada ao desenvolvimento macroeconômico e industrial, e no que diz respeito à implementação de políticas públicas sociais. Assim, são delineadas e sistematizadas quais os limites entre a atuação do Estado e a responsabilização do cidadão.

2.2 O Estado na concepção liberal de Tocqueville e Keynes

O liberalismo é uma tradição bastante diversificada, mas que tem na sua organização dois pontos principais que constituem a base desta doutrina. Segundo Montanõ e Duriguetto (2010), para que o liberalismo mantenha a sua unidade interna, o primeiro aspecto é que ele é constituído por uma corrente interna de pensamento que é organizada levando em consideração os interesses da classe burguesa. O segundo aspecto considerado por Montanõ e Duriguetto é de que o liberalismo é centrado no conceito de liberdade. Assim, os dois aspectos basilares para o liberalismo se fundamentam na ordem dos interesses da classe burguesa e na garantia da liberdade. Para Höfling (2001, p. 36), as teorias políticas liberais “concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade.”, ou seja, a grande preocupação do Estado está relacionada com o direito “à vida, à liberdade e aos bens necessários para conservar ambas.”

No que diz respeito à concepção de liberdade para essa corrente, o liberalismo, é importante destacar que ela se distingue em liberdade negativa, formal ou “liberdade de...”. Segundo Montanõ e Duriguetto (2010, p. 49), essa liberdade negativa é “a ausência formal de impedimentos ou restrições que um sujeito ou instituição possa exercer sobre a pessoa em questão; ausência de interferência externa no caminho ou na ação das pessoas”. Já o outro tipo em que se enquadra a visão liberal de liberdade é a positiva ou “liberdade para...” que é um “conceito não formal, mas fundamental, de liberdade, não com ausência de impedimentos, mas como capacidade de fazer” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 49-50). E para a tradição liberal a liberdade é concebida apenas na visão “negativa”, e neste sentido, a intervenção do Estado na dinâmica de funcionamento da sociedade limita as suas ações. A questão é que, numa sociedade formada por tanta desigualdade, a intervenção do Estado seria uma maneira de

equilibrar, diminuir ou compensar essas desigualdades. Mas para os liberais, essa intervenção é “limitadora da liberdade (negativa formal)” e também para essa tradição,

[...] a relação entre liberdade (negativa formal) e igualdade social torna-se assim, [...] um impasse; por vezes absolutamente incompatível (como no neoliberalismo), por vezes passível de relativa articulação, mediante a intervenção estatal (como no keynesianismo) (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 50).

Neste trabalho, a tradição liberal será discutida a partir de dois representantes. O primeiro é Charles Alexis de Tocqueville, pensador que está ligado ao liberalismo clássico que tem também como representantes importantes pensadores como John Locke, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Alfred Marshall. Outro representante dessa tradição cujo pensamento será tomado como base é John Maynard Keynes, o qual prega a intervenção econômica do Estado, e é, portanto, considerado um liberal que está fora dos padrões estabelecidos por essa tradição, sendo chamado por isso de neoclássico. E finalmente, analisaremos o pensamento de Friedrich August von Hayek, que é considerado o fundador da chamada doutrina neoliberal ou ultraliberal.

Tocqueville pertencia à aristocracia, e como tal pode ser considerado um representante do pensamento liberal. A principal preocupação de Tocqueville residia na seguinte questão: “como fazer com que a inevitável igualdade não derive em revolução e não afete a liberdade” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 51). Assim, para esse pensador a democracia é a responsável por promover, de forma pacífica, a coexistência entre igualdade e liberdade. Para Tocqueville, os processos que desencadeiam o desenvolvimento da igualdade de condições e da democracia são inevitáveis, mas podem levar a dois desvios perigosos que culminam com a perda da liberdade, sendo: i) na tirania da maioria, a cultura igualitária de uma maioria poderia destruir as possibilidades de manifestação de minorias ou mesmo de indivíduos diferenciados; é contra o individualismo; e ii) o surgimento de um Estado autoritário despótico; nesse caso, o Estado dos poucos tomaria para si todas as atividades, intervindo também nas liberdades fundamentais.

Assim, “no primeiro caso, com o desenvolvimento de uma sociedade de massas, concebe o risco do domínio absoluto da maioria, legitimado pelos princípios democráticos, inibindo ou desconsiderando os interesses das minorias” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 51). Já no segundo caso, os mesmos autores consideram que o perigo está relacionado ao pernicioso espírito individualista que a Revolução Industrial criou. E assim sendo, “com eles, os homens dedicam-se às atividades lucrativas e aos interesses individuais, e com isso vão

abandonar cada vez mais a coisa pública, deixando-as nas mãos de um Estado que concentrará todo o poder, e terminará por limitar as liberdades fundamentais” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 51). Levando em consideração esses pressupostos, Tocqueville vislumbra o surgimento de um Estado despótico e autoritário.

No ideário tocquevilleano de uma sociedade democrática, que não se encurvou ao despotismo democrático, seria então

[...] uma sociedade na qual todos, considerando a lei como obra sua, ter-lhe-iam amor e a ela se submetiam de bom grado; uma sociedade na qual, por ser a autoridade do governo respeitada como algo necessário e não de natureza divina, o amor que se demonstraria ao chefe de Estado não seria jamais uma paixão, mas um sentimento racional e tranquilo. Como todos teriam direitos e lhes seria assegurada a conservação de seus direitos, estabelecer-se-ia entre todas as classes uma confiança viril e uma espécie de recíproca condescendência, tão distante do orgulho quanto da humildade servil. (TOCQUEVILLE, 1977, p. 15ss).

Para Tocqueville, existem duas espécies de centralização do poder. Uma seria a centralização governamental, que se caracteriza em se concentrar em um mesmo lugar os interesses comuns da nação e a segunda seria a centralização administrativa que concentra o poder de dirigir os diversos interesses particulares do povo. Montaño e Durguetto (2010) argumentam que Tocqueville defende uma democracia com centralização governamental, mas administrativamente descentralizada. Nesse sentido, ele defende que a maioria dos cidadãos devem gerir e defender os seus interesses, se expressarem e se organizarem livremente no que denominou de “sociedade civil”. Para Tocqueville, esse é o espaço extraestatal e não voltado para o comércio. O governo centralizado, o qual foi definido como centralização governamental, deve ser comandado pela minoria composta pelos esclarecidos da sociedade, enquanto a sociedade civil composta pela maioria do povo participa da descentralização administrativa. Ou seja, é “uma proposta que, no fundo, procura deixar a uma minoria, os poderosos (e capazes), o governo do Estado [...] atribuindo à maioria do povo a gratificante, porém dócil e pacífica, atividade e participar por seus interesses particulares nas associações livres” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 53).

Então, para Tocqueville, o ideal de democracia seria caracterizado por dois pontos principais, quais sejam: i) centralização governamental, na qual o governo e Estado seriam comandados por uma minoria de esclarecidos; ii) descentralização administrativa, em que o povo composto pela maioria faria parte das associações livres preocupados com a administração dos seus interesses.

Nessa linha de raciocínio, Tocqueville defende que a participação nas associações da sociedade civil se configura como o único mecanismo para que seja evitada a acumulação de poder, ou na maioria tirânica ou no Estado despótico. Em última instância,

[...] ela promove tanto a descentralização administrativa, como a defesa de direitos e interesses particulares comuns dos cidadãos associados. É ela que permitirá, segundo Tocqueville, a permanência da democracia e da ordem social (eliminando a possibilidade de revolução) com a convivência pacífica entre igualdade e liberdade. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 54).

Assim, a maioria do povo deveria ser treinada nas comunas para se desenvolver e habituar-se ao espírito da liberdade.

Por isso mesmo, é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições comunais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade. (TOCQUEVILLE, 1977, p. 54).

Para Montañó e Duriguetto, o projeto de sociedade idealizado por Tocqueville, que tem como pressuposto a participação do cidadão nas chamadas associações livres, não busca a emancipação dos trabalhadores e nem dos oprimidos, mas tem a tentativa de promover a convivência de forma tranquila e racional com a autoridade instituída pelo Estado. Para esses autores, a participação em associações livres é uma forma de pulverizar a participação e as lutas das classes sociais “retirando o caráter revolucionário e classista destas e transformando-as em atividades por interesses específicos de pequenos grupos” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 55).

Portanto, para Tocqueville é importante que o poder do Estado seja dividido, desde que os mais “esclarecidos” estivessem no controle das atividades estatais. Assim, os mais “simples” deveriam se contentar em fazer parte de grupos de discussões sobre assuntos que interessavam à comunidade local e que não tivessem repercussão mais geral. Seria a comunidade local trabalhando no aspecto de atuação micro das atividades do Estado, enquanto um número menor de “eruditos” ficariam encarregados das questões macro.

A partir da década de 1940, começou a ser introduzida na Europa a concepção de “Estado de Bem-Estar Social”. O economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946) é o idealizador dessa concepção de Estado que teve sua origem na contestação de Keynes ao liberalismo, que dentre outras coisas, foi responsável pelas crises acentuadas na esteira do

desenvolvimento industrial o que alterou de forma acentuada, as relações de produção. Neste sentido, Keynes defendia “[...] à presença de um Estado interventor, capaz de instaurar uma base planejada de desenvolvimento, capaz de regular a oferta de investimento e de emprego (‘pleno emprego’), um Estado com ações redistributivas, inclusive através de altos impostos” (HÖFLING, 2001, p. 40).

Estendendo a análise da atuação do Estado, na concepção liberal, para as questões mais mercadológicas, faz-se necessário introduzir que a mudança no ideário liberal sobre o Estado está relacionada com as grandes depressões pelas quais passou o capitalismo; uma em 1880 e outra que começou em 1914 e que se estendeu até 1929. Assim, verdades que foram aceitas durante muito tempo, tais como: oferta de moeda causa inflação, o mercado tende ao autoequilíbrio, o Estado deve restringir-se à segurança e justiça, a poupança favorece o crescimento econômico, o juro é a remuneração pelo sacrifício da abstinência; e que haviam encantado economistas, políticos e empresários foram colocadas em xeque pela crise do capitalismo. Nesse cenário de crise, florescem as ideias de Keynes que têm como característica marcante a crítica ao liberalismo usando como argumento o apelo à razão prática. Para Keynes, o liberalismo estava errado pelo fato de que não funcionava mais, mesmo que tivesse sido útil no mundo do século XX. Ou seja, o liberalismo clássico ou “ortodoxo” perdera a sua utilidade.

Na aversão às ideias de Smith e seus fieis discípulos Ricardo e Say, principalmente em relação aos princípios metafísicos ou gerais em que se fundamentou o *laissez-faire*⁴, Keynes é efusivo ao afirmar que:

Não é verdade que os indivíduos possuem uma “liberdade natural” prescritiva em suas atividades econômicas. Não existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que têm ou aos que adquirem. O mundo não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social coincidam. Não é administrado aqui embaixo para que na prática eles coincidam. Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o autointeresse esclarecido sempre atua em favor do interesse público. Nem é verdade que o autointeresse seja geralmente esclarecido: mais frequentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingi-los. A experiência não mostra que os indivíduos, quando integram um grupo social, são sempre menos esclarecidos do que quando separadamente. (KEYNES, 1978, p. 120).

⁴ Via do jogo livre da oferta e da procura do mercado. O Estado não deve interferir nem na indústria nem no comércio, o mercado seria regulado por uma “mão invisível” naturalmente justa, que controlaria paixões e desejos individuais. (MARTINS et al., 1999, p. 14).

Keynes refutou o pensamento liberal clássico de que “jamais poderia existir excedente de produção em relação ao consumo [...] oferta e demanda de mercadorias sempre atingiriam a longo prazo um equilíbrio [...]” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 56). Esse tipo de relação ficou conhecida como a Lei de Say. Assim, Keynes teve que pensar a economia em uma crise que tinha como característica principal o déficit de demanda efetiva ou crise de subconsumo. Pensando de forma não ortodoxa, o argumento de Keynes era que

[...] a demanda que determina a oferta de bens e não o contrário. Assim, nos períodos de crise o ‘livre mercado’ pode não gerar a demanda (ou consumo de mercadorias) suficiente para garantir o lucro dos capitalistas e o ‘pleno emprego’ dos trabalhadores, devido à redução de investimento na economia e ao aumento das poupanças (improdutivas) ou ‘entesouramento’. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 56).

Portanto, na concepção de Keynes, em condições de crise seria “aconselhável que o Estado interviesse (aumentando o investimento público e criando o ‘déficit fiscal’ em função do seu gasto ser maior que sua arrecadação) para ampliar a demanda efetiva (o consumo), a taxa de lucro e procurar o ‘pleno emprego’” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 56). Assim, uma das maiores contribuições de Keynes estava relacionada com a necessidade prática da intervenção do Estado por meio dos gastos governamentais, ou seja, na agenda do governo deveria ter uma ampliação de sua atuação a despeito de ser uma opção política ou doutrinária ou simplesmente pelo gosto de intervencionismo; essa era na visão de Keynes a única alternativa possível para vencer a crise.

Para Keynes, o partido liberal deveria assumir “a liberdade civil e religiosa, o voto universal, a questão irlandesa, o autogoverno dos domínios ingleses do mundo, o imposto progressivo, a seguridade para a saúde, educação, habitação.” Enfim, os liberais deveriam “abandonar os valores do individualismo liberal e buscar justiça social dentro de uma sociedade aberta” (FONSECA, 2010, p. 442). Por isso, Keynes sintetizava o problema político da humanidade em três coisas que deveriam ser combinadas: “eficiência econômica”, “justiça social” e “liberdade individual” (KEYNES, 1972, p. 309).

Para a saída da crise em que o capitalismo estava vivendo, Keynes propõe a substituição da “mão invisível do mercado” (pensamento defendido por Smith) e o *laissez-faire* (parte estruturante do pensamento liberal clássico) e passa a defender a regulação estatal do mercado, sugerindo assim a intervenção do Estado na economia. Assim, Keynes procurava fazer com que o capitalista fosse desencorajado a guardar o dinheiro de forma improdutiva, e em outra frente

incentivava a investir na atividade produtiva; com isso, seriam gerados mais empregos e o aumento da renda, por fim impulsionando o consumo.

Keynes não se preocupou em formular uma teoria sobre o Estado, contudo propôs como o Estado pode agir para “salvar o capitalismo” de suas crises e deficiências. Para Montaña e Duriguetto (2010, p. 57), Keynes sintetiza a função do Estado nos seguintes termos:

Ele concebe o Estado como um instrumento a serviço da economia, de equilíbrio econômico entre oferta e demanda, da superação da crise. Para ele, quando a demanda efetiva é elevada, assiste-se a um boom e à inflação; porém, quando ela é reduzida, há a recessão e a deflação (redução dos preços). Portanto, em contexto de baixa demanda (como num período de crise), o objetivo do Estado é estimular a produção e a demanda efetiva (o gasto público e o consumo), suprindo o déficit de investimento privado com a aplicação o investimento público, e promovendo a demanda efetiva com o estímulo ao ‘pleno emprego’.

Portanto, na visão de Keynes a intervenção do Estado na economia deve se pautar pelas seguintes atividades: a) aumento do gasto público-estatal (principalmente investindo em políticas sociais e obras de infraestrutura); b) emissão de maior quantidade de dinheiro circulando no mercado, ampliando o capital circulante e aumentando o nível de transações comerciais; c) aumento da tributação (o Estado deve reformular o sistema tributário de forma progressiva com o objetivo de reequilibrar as finanças); d) redução da taxa de juros, com o objetivo de desestimular a atividade especulativa e a poupança improdutivo. Com a redução da taxa de juros, três consequências são imediatas: 1) estimula-se o investimento na atividade produtiva e comercial; 2) estímulo ao aumento da demanda efetiva, ampliando o consumo massivo e o lucro capitalista e 3) a pretendida busca do pleno emprego (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). Em síntese, Keynes entendia que o Estado deveria assumir o papel de interventor da política fiscal com o objetivo de “redistribuição direta, ou como suporte financeiro para a criação de aparelhos de consumo coletivo” (LOPES, 1995, p. 3).

O problema é que a política de Keynes para resolver a crise do capitalismo trouxe como consequências o aumento da demanda e do emprego, estimulou o crescimento produtivo, o que ocasiona a longo prazo uma onda inflacionária gerada principalmente pelo déficit fiscal estatal, e esse ciclo traz consigo uma nova crise e recessão. Portanto, a resposta de Keynes aos problemas do capitalismo se mostrou eficiente para resolvê-los a curto prazo, promovendo produção e consumo em massa. A questão é que Keynes “quis enfrentar a crise capitalista com a intervenção estatal na esfera do consumo, quando o problema surge na esfera da produção” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 60).

Na visão de Dardot e Laval (2016, p. 208), a forma como Keynes pregava a regulação do Estado na questão econômica fracassou porque outros aspectos foram determinantes, tais como: “as dificuldades encontradas pela escolarização em massa, o peso dos impostos, os diferentes déficits das caixas públicas de auxílio social, a incapacidade relativa do Estado social de eliminar a pobreza ou reduzir as desigualdades [...]”. Além disso, apontam os autores, “todas as reformas sociais desde o fim do século XIX foram postas em dúvida, em nome da liberdade absoluta dos contratos e da defesa incondicional da propriedade privada.”

Com o fracasso das políticas de regulação keynesiana, tomam corpo às ideias de Friedman, que prega uma nova mudança a favor do capitalismo concorrencial, entre os anos 1960 e 1970, que se propagaram rapidamente. Essa visão, cujos defensores elogiavam o retorno do mercado e denunciavam o peso excessivo que o Estado tinha na economia, teve o consentimento “se não da população, ao menos das ‘elites’ que tinham o monopólio da palavra pública, e permitiu que aqueles que ainda ousavam opor-se fossem estigmatizados como ‘arcaico’” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.206).

Apesar de que não foi apenas a propagação midiática que fez com que as ideias neoliberais se tornassem hegemônicas. Outros fatores foram preponderantes nesta afirmação do neoliberalismo no plano mundial.

Elas se impuseram a partir do enfraquecimento das doutrinas de esquerda e do desabamento de qualquer alternativa ao capitalismo. Elas se firmaram, sobretudo, num contexto de crise dos antigos modelos de regulação da economia capitalista, no momento em que a economia mundial era afetada pelas crises do petróleo. Isso se explica porque, diferentemente dos anos 1930, a crise do capitalismo fordista resultou numa saída favorável não a menos capitalismo, mas, sim, a mais capitalismo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p.207).

Ou seja, o principal ponto a ser atacado nessa guerra ideológica que se instalou entre o centralismo do capitalismo e a desregulação da atuação do Estado na economia, está relacionado com a crítica do Estado como responsável pelos gastos excessivos que invariavelmente refletiam nos ganhos, e, portanto, era um obstáculo para a prosperidade. Por isso, de forma categórica e direta, os defensores do neoliberalismo atacam o Estado burocrático que, segundo eles,

[...] destrói as virtudes da sociedade civil: a honestidade, o sentido de trabalho bem feito, o esforço pessoal, a civilidade, o patriotismo. Não é o mercado que destrói a sociedade civil com sua “sede de lucro”, porque ele não poderia funcionar sem essas virtudes da sociedade civil; é o Estado que corrói as molas da moralidade individual. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 210).

No caso América Latina o keynesianismo teve seu auge nos anos 1940, 1950 e 1960. Segundo Bresser-Pereira (2007), os governos desses países adotavam as teorias de Keynes principalmente no que diz respeito às políticas econômicas. Porém, a partir da década de 1970, já no início do contexto da grande onda ideológica neoliberal e conservadora “a teoria Keynesiana, a teoria econômica do desenvolvimento e o estruturalismo latino-americano passaram a ser desafiados de forma bem sucedida pelos economistas neoclássicos” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 158). Esses economistas passaram então a adotar uma ideologia neoliberal.

A seguir, discutiremos a doutrina neoliberal que teve como principal expoente Friedrich August von Hayek, que no Brasil teve grande influência a partir da década de 1990. Nesse sentido, nos interessa discutir de que forma essa vertente econômica mudou a estrutura de Estado vigente no Brasil. Além disso, abordaremos também uma terceira via de desenvolvimento econômico alcunhada por alguns autores de novo desenvolvimentismo ou “neodesenvolvimentismo” (BRESSER-PEREIRA, 2007). Essa nova onda econômica encontrou espaço na segunda metade do segundo mandato do presidente Lula e foi assumida de forma mais aguda nos mandatos da presidenta Dilma Rousseff. Tal tentativa de implementação encontrou resistência das elites e do mercado financeiro, sendo barrada pelo golpe parlamentar-jurídico-mediático de 2016 quando assumiu o poder o vice-presidente Michel Temer.

2.3 O Neoliberalismo de Friedrich August von Hayek e o Novo desenvolvimentismo

Friedrich August von Hayek (1899-1992) é considerado o fundador da vertente liberal que foi denominada de “neoliberalismo”, a qual sinteticamente combatia a intervenção estatal na economia e o retorno ao mercado desregulado. No livro “O caminho da servidão”, Hayek procura demonstrar que a intervenção do Estado pode levar ao totalitarismo e à perda de liberdade, que são os fundamentos do capitalismo.

Dardot e Laval (2016), asseguram que o neoliberalismo não é herdeiro natural do primeiro liberalismo, em particular porque essa corrente econômica não volta a questão dos limites do governo, ou seja, não se estabelece que tipo de limite será dada ao governo, ao mercado (conforme estabelecia Adam Smith) e também não estabelece os limites do direito (com base em Locke) ou ainda o cálculo da utilidade, mas se preocupa em estabelecer o mercado como o fim em si mesmo. Para os mesmos autores o “neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de

governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

Para Hayek, a liberdade deve ser o principal objetivo a ser oferecido ao mercado, assim, tanto a democracia, a igualdade e a justiça social estão em segundo plano. Ou seja, “o Estado intervencionista, a justiça social, a igualdade de oportunidades, o planejamento estatal, a seguridade social, por constituírem impedimentos ao pleno desenvolvimento da ‘liberdade (negativa formal)’ devem ser enfrentados” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 61). Para Hayek, qualquer tipo de intervenção do Estado na economia, mesmo que tenha o objetivo de proporcionar justiça social, significa um aviltamento à liberdade econômica, pois a liberdade política está condicionada à liberdade econômica (as duas condições se complementam em dependência direta). Ao Estado, portanto, compete “desenvolver uma atividade voltada para o econômico: permitir o ‘livre jogo’ do mercado concorrencial, e outra atividade que trate do social: serviços para quem não tiver acesso ao mercado” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 61).

Porém, o tipo de serviço social que Hayek defende não diz respeito a serviços que abarquem todas as necessidades sociais do cidadão e muito menos que seja redistributivo da renda. Nesse sistema, pode existir o sistema de seguridade social sob cinco condições: primeiro, nos contextos em que há abundância, portanto, tal condição não se aplicava no período pós 1970; em segundo, seria uma forma precária, emergencial de intervenção estatal; em terceiro, a seguridade social só poderia ser aplicada se não colocasse em risco a liberdade individual; em quarto, seria uma ajuda no tocante a alimentação, vestuário, habitação e assistência em situações especiais e transitórias; e finalmente, seria apenas uma possibilidade essa intervenção do Estado, portanto não se caracterizaria como um direito (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

Para Montañó e Durguetto (2010), o tipo de Estado que Locke e outros liberais dos séculos XVIII e XIX defendiam é totalmente diferente daquele que Hayek leva a pensar com a sua teoria neoliberal. Os liberais lutavam contra o Estado monárquico e absolutista; portanto, nessa situação, minimizar o Estado significava diminuir o poder do monarca e liberar o processo para a hegemonia do capital. Já o “neoliberalismo” de Hayek tem como foco apenas o desenvolvimento capitalista/industrial, sem levar em consideração as reivindicações dos trabalhadores, as questões sociais e a universalização dos direitos sociais, políticos e civis. Ou seja, minimizar o Estado absolutista tinha como consequência o progresso histórico no desenvolvimento das liberdades; na contramão dessa realidade, o “neoliberalismo” ao minimizar o Estado democrático e de direito coloca em prática um projeto que representa retrocesso.

A livre concorrência é, portanto, na visão de Hayek, a única forma de regulação e organização do mercado. Não qualquer tipo de concorrência, mas: “A concorrência que se desenvolve no mercado, num jogo ‘livre’ a que comparecem as aptidões, a sorte, os empenhos, destacando uns em relação aos outros, seria, para esse autor, a única forma de desenvolvimento socioeconômico liberdade” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 62). Em síntese, o projeto teórico/político do “neoliberalismo” se resume no seguinte: “a defesa de um sistema social organizado através da livre concorrência no mercado, como garantidor da liberdade” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 61).

Para os neoliberais, sempre que o Estado tenta regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista por meio das políticas públicas sociais, ocasiona um grande entrave ao desenvolvimento e cria graves crises no sistema. Portanto para os neoliberais “a intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio” (HÖFLING, 2001, p. 37). Assim para essa corrente, o mercado é suficientemente capaz de equalizar as relações entre os indivíduos e das oportunidades que são oferecidas para a sociedade. Com essa visão, uma das principais áreas afetadas pela não responsabilização do Estado nas políticas sociais é em relação ao oferecimento de educação pública a todo cidadão no sentido universalizante e padronizada.

A vertente “neoliberal” tomou corpo após a crise mundial do petróleo, que iniciou de forma abrupta em 1973, em que os países-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tomaram a decisão de reduzir o fornecimento desse produto e aumentar substancialmente o seu preço; isso acarretou uma acentuada queda do crescimento econômico em todos os países, que com a junção das altas taxas de inflação e do desemprego proporcionou o surgimento da estagflação. Esse fenômeno levou a uma queda acentuada na acumulação de capital das empresas, e conseqüentemente reduziu os níveis de riqueza pessoal dos mais ricos das populações (COMPARATO, 2013). Todos esses fatores levaram à busca de um novo modelo que conseguisse debelar as crises econômicas enfrentadas pelos países capitalistas.

Todo arcabouço teórico de Hayek reapareceu logo após a segunda guerra mundial na Universidade de Chicago, tendo como principal representante desta vertente “neoliberal” Milton Friedman, e posteriormente foi organizada por John Williamson no chamado *Consenso de Washington*. A doutrina neoliberal trazia como principais recomendações:

1. Redução acentuada dos poderes do Estado na regulação da vida econômica e também dos direitos sociais, a fim de assegurar, segundo se garantia, mais eficiência na atividade empresarial.
2. Privatizações em massa de empresas, mesmo nos setores de infraestrutura (energia, transportes e comunicações), bem como no setor de serviços públicos.
3. Generalizada abolição dos regulamentos administrativos em matéria econômica, mesmo nos setores em que tradicionalmente tais regulamentos sempre existiram, como crédito, câmbio, seguros, mercado de capitais, circulação internacional de capitais e comércio exterior.
4. Mudanças na política financeira estatal, com a eliminação dos déficits públicos, a redução da carga tributária (substituída em grande parte pela emissão de empréstimos públicos), e a supressão de subsídios estatais a certas atividades econômicas. (COMPARATO, 2013, p. 69).

Os organismos internacionais como FMI, Banco Mundial e BID, avaliaram como extremamente positivas as reformas econômicas empreendidas na América Latina baseadas nas políticas de caráter neoliberal. Assim, por meio dessas instituições, a condição para que se concedesse cooperação financeira estava atrelada à adoção dessas recomendações. Com essas medidas, haveria “a extinção das fronteiras econômicas, resultando num mundo unificado em torno do livre mercado; um mundo de competição e integração, não só econômica, mas também cultural, por meio do desenvolvimento das tecnologias de comunicação” (MATOS, 2008, p. 208).

Em síntese, no “neoliberalismo” o Estado tem as funções de criar e manter as condições necessárias para que a livre concorrência aconteça de forma eficiente, sendo que o Estado atuaria como um juiz, garantindo o cumprimento das leis, complementando nas áreas em que o mercado não é eficiente e fornecendo serviços que são essenciais para a população em geral, mas que por razões econômicas não são rentáveis para os operadores do mercado. Para Anderson (1995, p. 19), as principais consequências da implementação do neoliberalismo são “a deflação, a desmontagem de serviços públicos, as privatizações de empresas, o crescimento de capital corrupto e polarização social.” Para Höfling (2001) as teses encampadas pelo neoliberalismo são na verdade uma retomada ao que defendia as teses clássicas do liberalismo, e que são resumidas na famosa frase “menos Estado e mais mercado”.

Na concepção de Filho e Moraes (2018, p. 96), o neoliberalismo “é mais que uma ideologia ou um conjunto claramente definido de políticas tais como privatização, liberalização financeira e das importações ou ataque coordenado ao Estado de bem-estar social.” Para esses autores, o neoliberalismo é concebido como um sistema de acumulação dominante. E nessa linha de definição, o neoliberalismo apresenta quatro características:

[...] financeirização da produção, da ideologia e do Estado; a integração internacional da produção (“globalização”); um papel proeminente do capital externo na integração global da produção e na estabilização do balanço de pagamentos; e uma combinação de políticas macroeconômicas baseada em políticas fiscais e monetárias contracionistas e em metas de inflação, na qual a manipulação das taxas de juros se torna a principal ferramenta de política econômica. (FILHO; MORAIS, 2018, p. 97).

No mesmo sentido de definição sobre a forma de atuação do neoliberalismo Dardot e Laval (2016), entendem que antes de ser uma ideologia ou uma política econômica o neoliberalismo pode ser entendido como “fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas as ações dos governantes, mas até a própria conduta dos governados.” Assim, o neoliberalismo tem como característica fundamental a “generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Pode-se então inferir que o neoliberalismo interfere na maneira como cada cidadão decide como viver. E para isso estabelece e define certas normas de vida que imperam nas sociedades que decidiram caminhar em direção a “modernidade” apregoada pelo neoliberalismo.

O neoliberalismo ocorreu, em grande parte dos países, em duas fases bem distintas: a primeira é o que se denominou de transição ou choque, que tinha como característica priorizar os interesses diretos do capital privado transnacional e, em especial, do setor financeiro, sem se preocupar neste momento com os impactos que tal transição causariam na destruição do sistema produtivo e muito menos as consequências sociais de tais medidas. Na segunda fase, chamada de madura, o setor financeiro tem o seu papel consolidado e ampliado no que diz respeito à reprodução econômica e social. O setor financeiro passa a coordenar um novo modelo de gerenciamento de forma a permitir a integração internacional, a concretização das relações sociais iniciadas na primeira fase, a subjetividade dos verdadeiros objetivos neoliberais e finalmente a introdução de políticas sociais neoliberais que ficaram encarregadas de gerir as privatizações no processo de transição.

Apesar de a doutrina neoliberal pregar a não intervenção do Estado, ou a sua intervenção mínima, Filho e Morais (2018) afirmam que

Essa primeira fase invariavelmente envolve a intervenção estatal vigorosa para impor o novo quadro institucional e uma estratégia de acumulação que inclua promover a integração transnacional do capital nacional no âmbito microeconômico (ou seja, das empresas individuais), reprimir os trabalhadores, desorganizar a esquerda e tornar obsoletas parcelas importantes da mão de obra empregada. (FILHO; MORAIS, 2018, p. 97).

Ou seja, na sua fase embrionária o neoliberalismo precisa da intervenção firme do Estado no mercado para estabelecer as condições necessárias para sua implementação. Mesmo na segunda fase, quando as bases desse novo modelo econômico já estão postas, o Estado volta à cena agora para introduzir novas maneiras de intervenção estatal com o objetivo claro de apenas gerenciar o novo sistema de acumulação.

A expansão do neoliberalismo iniciou pela Inglaterra, que à época era considerado um país capitalista avançado, sendo, portanto, o primeiro país com este *status* a colocar em prática o programa neoliberal. A partir da Inglaterra outros países como os Estados Unidos, a Alemanha, também se tornaram adeptos dessa doutrina. Além disso, o neoliberalismo se expandiu para quase todos os países do Norte da Europa Ocidental. Já na América Latina, “Instala-se aqui, uma versão aguda do neoliberalismo, com ‘ajustes’ muito mais dramáticos do que os praticados nos capitalismo avançados” (LOPES, 1995, p. 10).

De forma geral, um Estado que atua na inspiração neoliberal tem como ações e estratégias na área social⁵, políticas de viés compensatórias e em programas focalizados que tem como objetivo atender o indivíduo que não conseguir alcançar determinado patamar de progresso social. Para (HÖFLING, 2001, p. 39), o Estado neoliberal desenvolve ações que “não tem poder – e frequentemente não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade” Isso se explica pelo fato de que, para esta doutrina econômica, a intervenção do Estado no sentido de alterar a ordem natural das coisas “constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio” (HÖFLING, 2001, p. 37). Na ideologia neoliberal o mercado funciona como o equalizador das relações que acontecem entre os indivíduos, e como as oportunidades que o mercado disponibiliza são estruturadas e distribuídas.

Anderson (1995), assevera que durante esses quase quinze anos de implantação do neoliberalismo a sua avaliação só pode ser provisória, pois é um movimento que ainda se encontra em articulação nos vários países ao redor do mundo, mas esse autor sintetiza a sua avaliação constatando que: economicamente o neoliberalismo não deslanchou, e de forma geral, chegou a fracassar; sob a ótica social gerou mais desigualdades; politicamente e

⁵ As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo. (HÖFLING, 2001, p. 32).

ideologicamente conseguiu obter o êxito desejado. Além disso, incutiu e disseminou a ideia de que é a única alternativa para o desenvolvimento.

No Brasil, ocorreu uma transição política com o início da redemocratização do país, que também acarretou uma mudança econômica. De certa forma, essa transição foi mais lenta em comparação aos movimentos que ocorreram em outros países. Isso se deve principalmente aos seguintes fatores: primeiro, as elites no Brasil não conseguiam definir qual o modelo de neoliberalismo deveria ser adotado, mesmo porque no final da ditadura militar, o país sofria com alta inflação e ceticismo em relação à direita que havia sido derrotada no final do regime militar; em segundo lugar, houve a resistência da esquerda em relação a esse novo modelo econômico, pois durante o período de transição democrática ela tinha relativa força política no cenário nacional. Diante desses impasses, “o caminho singular do Brasil para o neoliberalismo acabou sendo moldado pelo imperativo da estabilização monetária” (FILHO; MORAIS, 2018, p. 98).

Sobre a forma como o neoliberalismo se aportou no Brasil, Bresser-Pereira (2007, p. 162) afirma que pode se depreender quatro coisas sobre o discurso desse movimento:

[...] que o maior problema do país é a falta de reformas microeconômicas que permitam o livre funcionamento do mercado; que o controle da inflação continua a ser o principal motivo da política econômica; que para realizar esse controle, os juros serão inevitavelmente altos devido ao risco-país e aos problemas fiscais; que o desenvolvimento é uma grande competição entre os países para obter poupança externa, não sendo motivo de preocupação os déficits em conta corrente implícitos e a valorização do câmbio provocada pelos fluxos de capital.

Assim, apesar do discurso de que o neoliberalismo traria desenvolvimento e prosperidade para os países que o adotasse, sobretudo os países de desenvolvimento médio, o que aconteceu na verdade foi que esses países passaram a atender aos interesses dos países ricos, que neutralizou a capacidade e competitividade dos países em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007).

O governo de José Sarney fracassou, sobretudo ao não obter êxito em transferir a democratização política que aconteceu com a transição do antigo regime de ditadura militar para a democratização econômica, social e cultural. Com isso, saiu de foco a questão que antes assumiu o protagonismo das discussões, ou seja, a democracia e a ditadura. Nesse cenário, surge então a discussão dos paradigmas neoliberais reafirmados com a eleição de Fernando Collor em 1989. Em seu discurso, Fernando Collor defendia a abertura da economia brasileira ao mercado internacional e o combate aos gastos públicos (SADER, 2013).

Entretanto, com a renúncia de Collor, e posteriormente o seu *impeachment*⁶, o projeto de consolidação do neoliberalismo no Brasil sofreu um atraso. Tal projeto foi retomado ainda no governo Itamar Franco, que era o vice-presidente na época e assumiu com o afastamento de Collor.

Quando ainda era ministro da fazenda de Itamar Franco, FHC lançou o Plano Real⁷, que segundo Filho e Moraes (2018, p. 103) foi o que “forneceu cobertura ideológica e política para a consolidação do neoliberalismo.”

A implementação do Plano Real fez com que aumentasse a euforia da população em relação ao novo sistema lançado por FHC, principalmente devido aos resultados práticos no dia a dia do cidadão, tais como: queda da inflação, aumento da demanda por importações, rápido crescimento do PIB e a queda do desemprego. Com isso, o povo foi convencido sobre a eficácia do neoliberalismo, e na esteira dessas mudanças Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente do Brasil.

Após a sua eleição, FHC afirmou que iria “virar a página do getulismo”, afirmação esta que, para Sader (2013, p. 137),

[...] revelava a consciência clara de que o Estado regulador, protetor do mercado interno, indutor do crescimento econômico, que garantia os direitos sociais e promovia a soberania externa era um obstáculo frontal ao modelo neoliberal. Buscou desarticulá-lo, reduzindo-o ao Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado. Desregulamentou a economia, abriu o mercado interno, promoveu a precarização das relações de trabalho, privatizou o patrimônio público a preços mínimos, submeteu a política externa às orientações dos Estados Unidos.

A tão sonhada estabilidade econômica propagada pelo neoliberalismo fracassou após três crises. Essa situação fez com que o Brasil entrasse em um período de profunda recessão, o que obrigou o país a recorrer ao FMI para conseguir empréstimos mediante acordos de ajustes internos. Para Sader (2013 p. 138), o neoliberalismo no Brasil conseguiu promover dois fenômenos negativos: a financeirização da economia, ou seja, “os investimentos especulativos

⁶ O processo político do Presidente Fernando Collor de Mello estendeu-se por sete meses, no período de 1º de junho à 29 de dezembro de 1992. Em 30 de dezembro de 1992, por 76 votos a favor e 2 contra, Fernando Collor é condenado à inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (JORNAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

⁷ O Plano Real ofereceu uma estratégia segura para reduzir a inflação e apoiar as reformas neoliberais. As importações foram liberalizadas e tornadas artificialmente baratas, enquanto altas taxas de juros, empréstimos estrangeiros, privatizações e aquisições de empresas nacionais por capitais transnacionais trouxeram a moeda estrangeira necessária para financiar o déficit externo que ocorreria como parte essencial do plano e que foi apresentando, positivamente, como “captação de poupanças externas”. (FILHO; MORAIS, 2018, p. 109).

se tornaram muito mais atraentes do que os produtivos, gerando uma brutal transferência de renda de uma esfera para outra” e a precarização das relações de trabalho “que foram submetidas a processos de informalização, que na realidade significaram precarização, com a expropriação de direitos essenciais dos trabalhadores” (SADER, 2013, p. 138). Processos, que se diga de passagem, voltaram com toda força no governo de Michel Temer pós-golpe de 2016.

Com o objetivo de acalmar os mercados, e tendo o firme propósito de vencer as eleições de 2002, o então candidato Lula lançou um documento intitulado “Carta ao povo brasileiro”, no qual dentre outras coisas assumiu o compromisso “de respeitar os contratos (ou seja, o serviço da dívida interna e externa) e a manter as políticas econômicas do governo FHC” (FILHO; MORAIS, 2018, p. 139). Por isso, para Marques e Mendes (2007), o governo Lula não teve outra saída a não ser manter os juros atrelados às metas de inflação; aprofundou o esforço de geração de superávit primário com o objetivo de pagamento do serviço da dívida e em uma conjuntura geral o Brasil apresentou um crescimento pequeno. Assim, continuava em pleno vigor a herança neoliberal deixada pelo governo FHC, quando a expectativa era um rompimento com este modelo econômico.

Para Sader (2013, p. 138), é possível sim já no primeiro mandato de Lula observar uma ruptura com o neoliberalismo da maneira como foi implementado nos governos Collor, Itamar e FHC. Para esse autor, as mudanças econômicas iniciadas com a vitória de Lula estão mais relacionadas com o que já acontecia na região, principalmente na Argentina (com os Kirchners), no Uruguai (Frente Ampla), na Venezuela (Hugo Chávez), na Bolívia (Evo Morales) e no Equador (Rafael Correa).

Sader (2013, p. 138) agrupa esses países na mesma categoria e os consideram representantes de uma reação antineoliberal pelos seguintes motivos:

- a) Priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal;
- b) Priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos;
- c) Priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

Assim, tanto Sader (2013) quanto Filho e Moraes (2018) descrevem o pós-neoliberalismo ou novo-desenvolvimentismo como uma forma de atuação do Estado que vai além da promoção da estabilidade econômica. Nesse caso, há uma preocupação do governo em patrocinar a interação entre o Estado e o setor privado com o objetivo de apoiar políticas de

distribuição com crescimento econômico tanto no aspecto do domínio fiscal, quanto financeiro, monetário, cambial, trabalhista e social. Além disso,

Nesta estrutura de política econômica, o Estado não precisa, necessariamente, ser dono de empresas produtivas, nem deve manter um controle agressivo sobre o capital privado, embora seja importante que participe no financiamento bancário de longo prazo para investimento, em especial por meio de bancos de desenvolvimento. Em vez de priorizar a propriedade de ativos, o Estado deve enfocar sua ação na garantia da estabilidade macroeconômica, incluindo o controle da inflação, uma taxa de câmbio adequada e a sustentabilidade do balanço de pagamentos. (FILHO; MORAIS, 2018, p. 150).

Bresser-Pereira (2007), enfatiza que durante muito tempo o neoliberalismo se colocou como a única alternativa possível de desenvolvimento. Para essa corrente econômica qualquer outro caminho ou possibilidade fatalmente levam os países para dois caminhos; o populismo econômico ou o atraso. Por isso, para Bresser-Pereira (2007, p. 156), existe sim uma, “[...] alternativa responsável e muito mais compatível com o desenvolvimento econômico. O novo desenvolvimentismo é um terceiro discurso, entre o discurso do nacional-desenvolvimentismo (e das distorções populistas que sofreu) e o discurso da ortodoxia convencional.” Assim, o novo desenvolvimentismo pode ser definido como “um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas através das quais as nações de desenvolvimento médio, como Brasil e Argentina, buscam alcançar os países desenvolvidos” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 156).

Enfim, o pós-neoliberalismo ou novo-desenvolvimentismo supera o neoliberalismo no sentido de que o primeiro tende a promover uma parceria entre o Estado e o mercado, para este modelo econômico não existe mercado forte sem o Estado forte e vice-versa. Além disso, o novo-desenvolvimentismo prega que só é possível um crescimento sustentável se forem promovidas reformas macroeconômicas que levem em consideração não apenas os desejos do mercado (capital), mas que questões fundamentais como equidade social e redução da desigualdade social façam parte do projeto de desenvolvimento. Assim, no pós-neoliberalismo busca-se avançar e priorizar as questões das políticas sociais e há um maior interesse nos projetos que tratam da integração regional, em detrimento do livre-comércio que deixe de lado as questões internas e regionais submetendo-se de forma submissa aos interesses dos Estados Unidos.

O novo desenvolvimentismo⁸ abre para os países em desenvolvimento, como o Brasil, a possibilidade de competir de forma exitosa com os países ricos, e de forma gradativa alcançar a competitividade. Refutando a ideologia de cerceamento das nações desenvolvidas, Bresser-Pereira (2007, p. 161) aponta que o novo desenvolvimentismo tem como objetivo a rejeição “das propostas e pressões de reforma e de políticas econômica dos países ricos, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas representam a tentativa de neutralização neo-imperialista de seu desenvolvimento.” Portanto, a refutação do ideário neoliberal se constitui uma condição necessária para que esses países se desenvolva de forma plena economicamente levando em consideração o conjunto interno de seus empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais.

Assim, a base do novo desenvolvimentismo

[...] é a economia política clássica, que era essencialmente uma teoria da riqueza das nações (Smith) ou da acumulação de capital (Marx). Portanto, as estruturas sociais e as instituições são fundamentais. Além disso, como adota uma perspectiva histórica do desenvolvimento, [...] instituições são fundamentais. Reformá-las é uma necessidade permanente na medida em que, nas sociedades complexas e dinâmicas em que vivemos, as atividades econômicas e o mercado precisam ser constantemente regulados. O novo desenvolvimentismo, portanto, é reformista. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 168).

Em um quadro comparativo Bresser-Pereira (2007, p. 171), aponta as principais diferenças entre a ortodoxia convencional (neoliberalismo) e o novo desenvolvimentismo no que diz respeito a política macroeconômica. Para esse autor, a ortodoxia convencional tem os seguintes pressupostos:

1. Ajuste fiscal para superávit primário
2. Mandato único para o Banco Central: inflação
3. Banco Central com único instrumento: taxa de juros
4. Taxa de juros de curto prazo endógena: alta
5. Taxa de câmbio flutuante e endógena.

⁸ O desenvolvimentismo realmente existente é uma ocorrência histórica; é uma forma de organização econômica e política do capitalismo que nos últimos doze anos foi tentada no Brasil sem êxito porque se perdeu no populismo cambial e fiscal, ao passo que o desenvolvimentismo clássico e o Novo Desenvolvimentismo são teorias econômicas e políticas que visam explicar o progresso ou desenvolvimento humano. No Brasil, desde a eleição de um presidente de esquerda, Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, houve uma tentativa de restabelecer uma estratégia desenvolvimentista a partir de 2003; o senador Aloizio Mercadante (2010) referiu-se a ela como um “social-desenvolvimentismo”. O Novo Desenvolvimentismo é uma teoria histórico-dedutiva baseada nas experiências bem-sucedidas de crescimento acelerado, especialmente a experiência dos países do Leste Asiático. (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 238-239).

Em contrapartida o novo desenvolvimentismo aponta na direção contrária.

1. Ajuste fiscal para poupança pública positiva
2. Mandato triplo para o Banco Central: inflação, câmbio e emprego
3. Banco Central com dois instrumentos: taxa de juros e compra de reservas ou controle à entrada de capitais
4. Taxa de juros de curto prazo exógenas: pode ser alta
5. Taxa de câmbio flutuante, mas administrada, com neutralização da doença holandesa.

No que diz respeito às estratégias usadas pelo neoliberalismo e o novo desenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2007, p. 172) traça um paralelo. Para o neoliberalismo são fundamentais as seguintes estratégias:

1. Reformas para reduzir o Estado e fortalecer o mercado
2. Papel mínimo para o Estado no investimento e na política industrial
3. Nenhum papel para a Nação: basta garantir a propriedade e os contratos
4. Não há prioridades setoriais: o mercado resolve
5. Financiamento do investimento com poupança externa
6. Abrir a conta de capitais e não controlar o tipo de câmbio.

Enquanto que, para o novo desenvolvimentismo são importantes as seguintes ações para o desenvolvimento:

1. Reformas para fortalecer o Estado e o mercado
2. Papel moderador para o Estado no investimento e na política industrial
3. Uma estratégia nacional de competição é essencial para o desenvolvimento
4. Prioridade, para as exportações com alto valor agregado per capita
5. Crescimento com investimento e poupança interna
6. Controle da conta de capitais quando seja necessário.

A partir do golpe parlamentar em 2016 que derrubou a presidente Dilma, toma posse o vice-presidente Michel Temer, e sob o seu governo se reinstala no Brasil o neoliberalismo em sua forma mais dura. Na correria de promover “mudanças”, ou voltar às origens do neoliberalismo da era FHC, Temer promoveu dezenas de emendas à Constituição. Como bem aponta Filho e Morais (2018, p. 244), “a partir do golpe de 2016, seguidas emendas constitucionais foram introduzidas com o objetivo de manietar o Estado.” Dentre essas medidas e uma das mais graves, trata-se da Emenda 95, de 2017, a qual cria o “teto de gastos fiscais” que deve manter por vinte anos o valor real igual ao do ano fiscal de 2016. Tal Emenda irá

refletir principalmente na capacidade do governo federal em implementar políticas públicas, sobretudo, na área social.

Como vimos, a definição do tipo de Estado e a sua forma de atuação refletirá diretamente na implementação das políticas públicas, principalmente na área social, e em particular no que mais nos interessa neste trabalho, a educação. Ficou evidenciado que quando os governos são guiados por uma política econômica neoliberal, o investimento e a preocupação na área educacional tende a ser menor e o seu planejamento fica em segundo plano. Com isso, os momentos de discussão das políticas educacionais não são considerados prioritários, o que irá refletir na qualidade da educação que se tem no país e na forma como os cidadãos encaram o seu direito em participar das discussões de assuntos tão importantes para o seu futuro.

Levando-se em consideração a corrente do neoliberalismo que se implementou no Brasil, Höfling (2001, p. 37), assegura que essa corrente não defende “a responsabilidade do Estado em relação ao oferecimento de educação pública a todo cidadão, em termos universalizantes, de maneira padronizada.” Mas, conforme a mesma autora, é importante salientar que tal postura se estende em relação às demais políticas sociais, ou seja, vigora a “transferência, por parte do Estado, da responsabilidade de execução das políticas sociais às esferas menos amplas [...] como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos” (HOFLING, 2001, p. 38). Em síntese, os princípios neoliberais postulam no que diz respeito à área educacional ações do Estado que sejam descentralizadas, em parcerias com a iniciativa privada cujo objetivo é o de que o próprio mercado equalize a oferta e a procura pelos melhores serviços prestados de educação.

Em governos em que as questões sociais são relevantes, há a mobilização da sociedade civil para que participe dos rumos das políticas públicas, como por exemplo, as discussões que culminaram com a aprovação dos Planos de Educação nas esferas nacional, estadual e municipal. É importante salientar que, esse processo de definição das políticas públicas perpassa e reflete os vários conflitos de interesses. Para isso, há os acordos que circundam as esferas de poder e que estão imbricados tanto na concepção de Estado quanto de sociedade em geral. Além disso, os planos de Estado sofrem ao longo do tempo as tensões que circundam tanto a política como a economia. Tensões que muitas vezes têm sua origem no cenário internacional, ou seja, as pressões e tensões exógenas, sem, contudo, desconsiderar as tensões endógenas.

Na próxima seção, discutiremos o lugar do planejamento nas políticas públicas e como elas refletem no momento em que o Estado decide colocá-las em prática. Mais uma vez a concepção de Estado que está em evidência será fundamental no tipo de planejamento que cada

governo assumirá. O planejamento delineará justamente a operacionalização do Estado, e no caso específico a partir da década de 1990, o objetivo precípua desse Estado seria amenizar as crises intermitentes dos padrões atuais do capital. Como bem aponta Ferreira (2012, p. 47), “o Estado entra em crise porque a economia (o mercado) entrou antes. Tanto em sua versão neoclássica quanto em sua versão regulacionista, o Estado organiza o *modus operandi* do capital.” E para essa regulação o Estado lançará mão do planejamento que é a ferramenta eficiente no estabelecimento de diretrizes que são reclamadas, em sua grande maioria, pelo sistema de mercado.

Esses conflitos de interesses irão se desenrolar no interior da sociedade no estabelecimento de políticas públicas, principalmente as sociais, onde estarão em jogo os arranjos e combinações que são estabelecidos levando em consideração as várias esferas de poder e que são, de certo modo, representadas por instituições do Estado e de toda a sociedade em geral. Essa relação exigirá do Estado uma planificação que tenha como objetivo a mediação dos interesses conflitantes.

2.4 Planejamento Educacional: concepções, políticas e práticas

Em linhas gerais, o planejamento está relacionado com a escolha do caminho que se quer percorrer e com quais resultados se deseja obter ao final desse processo. É um ato intencional, político e técnico que busca direcionar as atividades do campo educacional. Na visão de Paro (1976, p. 64), “todo planejamento existe com vistas a um determinado fim. Assim, ele não pode ser concebido como um fim em si mesmo mas como um instrumento com o qual se visa a atingir certos objetivos.” Nesse sentido, planejamento é o oposto de improvisação. Ele se configura na definição da trajetória presente para o futuro almejado e a forma como percorrê-la, e, além disso, o planejamento é resultado de uma intervenção intencional na realidade cujo objetivo principal é modificar o que está posto. Em particular, na área educacional está intrínseco ao planejamento a transformação da educação que temos para a educação que queremos (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011). Para que o planejamento na educação seja alcançado de forma satisfatória se faz necessário que os objetivos que se queira alcançar sejam os mais claros possíveis, pois “os objetivos propostos para a educação determinarão não só a direção que tomará o processo de planejamento no sentido de busca-lo, mas também a estratégia para alcançar tais fins” (PARO, 1976, p. 65).

Para Ferreira e Fonseca (2011, p. 70), “o planejamento é uma das estratégias utilizadas para imprimir racionalidade ao papel do Estado e institucionalizar ‘as regras do jogo’ na

administração das políticas governamentais.” Assim, o planejamento é uma atividade técnica que tem como pressuposto organizar as ações para atender as demandas essenciais de uma determinada população, e tem também o objetivo de alicerçar o Estado nas questões políticas e sociais. O planejamento, portanto, funciona

[...] como elemento racional para organizar a política do Estado que compreende condições e objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos, ainda que em graus variáveis. [...] A organização racional do Estado é realizada a partir de algumas hipóteses sobre a realidade, sendo o planejamento a forma concreta de definição das ações e dos meios para seu alcance, quando um país pretende transformar ou consolidar determinadas estruturas sociais e econômicas. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 71).

De forma geral, o planejamento conduzido pelo Estado, até a década de 1970 na América Latina, tinha como principal propósito a modernização econômica. Para isso, segundo Gentilini (2014, p. 582), o planejamento se inspirou nas principais ideias do nacional-desenvolvimentismo, ou seja, “o planejamento estatal inseria-se na perspectiva de que era possível superar o subdesenvolvimento através de uma via alternativa, situada entre o Primeiro Mundo constituído pelas potências capitalistas industrializadas e o segundo mundo, constituído pelos países socialistas.” Assim, o Estado usaria o planejamento como principal plataforma para alavancar o desenvolvimento econômico.

O tipo de planejamento colocado em prática na América Latina nas décadas de 1950 e 1960 tinha como referência o planejamento da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE – e o modelo dos países socialistas. A Comissão Econômica para a América Latina – Cepal - foi o laboratório responsável em treinar e capacitar os planejadores desse período. Segundo Gentilini (2014, p. 583), mesmo com a instalação dos regimes militares e com a implementação do capitalismo associado-dependente,

[...] o modelo de planejamento permaneceu mais ou menos como fora concebido na Cepal, ou seja, centralizado, tendo o Estado como ator protagônico, os planejadores como técnicos trabalhando em órgãos ou agências governamentais, onde eram elaborados os planos, projetos e programas a serem implementados, tendo a economia como foco principal e à qual se submetiam os demais setores da sociedade.

A partir da década de 1970 com o fracasso do modelo nacional-desenvolvimentista; o advento da crise do petróleo e da dívida externa; as transformações econômicas que culminaram com a globalização, e a ineficiência do Estado de continuar gerindo o crescimento econômico,

fez com que o tipo de planejamento colocado em prática até então fosse questionado como o mais eficiente. Fato que se prolongou até a década de 1980, e que ficou demonstrado nos constantes planos que tinha o objetivo de fomentar o crescimento econômico. Nesse sentido, Ferreira (2012, p. 46), corrobora com essa ideia ao afirmar que “as reformas políticas e econômicas implantadas permitiram entender o Estado não mais como o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social.” E a estratégia usada pelo Estado foi justamente a “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura [...]” (FERREIRA, 2012, p. 46).

Na esteira da análise do planejamento e sua interface com a atuação do Estado, Ferreira (2012), assegura que mesmo na década de 1990, com o surgimento das concepções de participação, cidadania e sociedade civil, o planejamento continuou sendo executado sob a perspectiva normativo e economicista. Assim, “não conseguiram superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental, herdada dos militares e seus tecnocratas.” (FERREIRA, 2012, p. 46). Muito pelo contrário, para a mesma autora nos planejamentos que se seguiram ao longo da década de 1990,

[...] não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e as práticas de planejamento público moderno, que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

Procurando definir e analisar o planejamento em seu escopo geral, e mais precisamente no planejamento educacional, Neves et al. (1984, p. 55), apontam que, o planejamento explicita “estratégias de atualização de intervenção do Estado, enquanto organizador do espaço econômico, social e político, possível à expansão do projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil.” Por isso, no capitalismo monopolista o planejamento tem sido usado como “instrumento necessário à gestão da centralização/reprodução do capital, privilegiando, a nível de política educacional, uma visão compartimentalizada dos problemas, remetendo-os, por isso, a soluções técnicas em detrimento dos aspectos relacionados às suas determinações” (NEVES et al., 1984, p. 55). Nesse mesmo sentido citando os estudos de Bresser-Pereira, Ferreira (2012, p. 50), aponta que os objetivos do planejamento geralmente podem ser vislumbrados da seguinte forma: “a) aumentar a poupança privada através de estímulo ao mercado de capitais; b) dirigir a acumulação de capitais, seja para setores considerados prioritários, seja para regiões consideradas subdesenvolvidas; e c) estimular exportações.” Com a explicitação de tais

objetivos, Ferreira (2012, p. 50) conclui que “a burguesia recebeu de braços abertos o sistema de planejamento.” Já que, nesse caso, o planejamento cumpria de forma satisfatória as demandas da classe burguesa, em detrimento das reais necessidades de atuação e investimento do Estado em políticas sociais.

Dentre as formas de planejamento, Ferreira e Fonseca (2011) citam dois tipos: o planejamento total e o planejamento limitado. No planejamento total, também conhecido como planejamento central ou totalitário, o Estado define sozinho as regras do jogo, ou seja, ele se apropria e centraliza todas as decisões sobre diretrizes políticas que nortearão a sociedade. Já o planejamento limitado tenta fazer a ponte entre democracia e planejamento, caracterizando-se pela participação da população na definição das diretrizes e políticas públicas definidas pela maioria dos representantes da sociedade. Para as autoras existe, entretanto, contradição entre o planejamento limitado que está em ascensão na atualidade, e o avanço da tecnocracia. Neste último caso, é levada mais em consideração no momento de tomada de decisão a opinião e o conhecimento do especialista, em detrimento do peso do voto do eleitor. Para reverter essa situação, Ferreira e Fonseca (2011, p.71) apontam que “o desenvolvimento da democracia passa a ser imprescindível para que o processo de planejamento seja assegurado em sua complexidade econômica e social.” Para isso, é necessário que seja adicionada à tecnocracia estatal a participação efetiva da sociedade civil, para que as suas demandas sejam conhecidas e incorporadas ao planejamento do Estado, sejam nas dimensões políticas, econômicas e sociais.

Bordignon, Queiroz e Gomes (2011) analisam outros dois tipos de planejamentos: o normativo-prescritivo e o estratégico. O primeiro tipo de planejamento, apesar de apresentar rigidez conceitual e operacional e que utilizava categorias abstratas e gerais, fez do planejamento “uma operação mais conceitual do que uma firme orientação para a solução de problemas, de pouca eficácia no suporte às decisões de curto prazo e orientação das ações de médio e longo prazo e na oferta de instrumentos para a coordenação intra-governamental.” Para, além disso, este modelo de planejamento tentava fazer predição sobre o futuro, ou seja, não levava em consideração a dinâmica de funcionamento do mundo real, não lidava com as incertezas que são inerentes à sociedade, e que se impunha mais pelo centralismo do Estado e pelas decisões tecnocratas.

Com o advento do neoliberalismo e a necessidade de se debelar às crises econômicas e sociais e manter a governabilidade política e social; e pelo enfraquecimento dos métodos tradicionais de planejamento, além de perder a sua eficácia e hegemonia, surge nesse cenário o Planejamento Estratégico Situacional – PES. Na visão de Gentilini (2014, p. 584),

A originalidade do PES está no fato de que os dirigentes, os políticos, a burocracia estatal, os grupos e organizações sociais, os partidos, as organizações empresariais etc. são considerados atores que, mesmo não sendo ‘especialistas em planejamento’, possuem condições de planejar ou de interferir na elaboração e implementação dos planos formulados pelas equipes governamentais. Conseqüentemente, para o PES não há um ‘ator único’ – no caso, o Estado e seus planejadores, capazes de planejar [...]

O PES se caracteriza como uma ferramenta de governo, ou seja, ele equipa o Estado de forma eficaz com o objetivo de enfrentamentos dos problemas mais complexos, em particular, na área social e econômica. Gentilini (2014) na descrição desse tipo de planejamento, afirma que uma de suas grandes vantagens é o despertar da conscientização social e política de todas as partes interessadas, o que inevitavelmente conduz ao fortalecimento da legitimidade dos governos democráticos.

Gentilini (2014, p. 589) aponta quatro etapas ou momentos fundamentais do PES, que segundo esse autor, estão articulados e inter-relacionados e que se caracterizam por uma pergunta básica que deve ser encarada pelo planejador.

O primeiro momento é chamado de explicativo e responde diante de um ou mais problemas a serem enfrentados às perguntas: “Como?” “Por quê?” “O que é?” O segundo momento é chamado normativo, no qual se tenta responder a seguinte indagação? “Como deve ser?” O terceiro momento é o estratégico propriamente dito, respondendo à pergunta: “Pode ser?” E o quarto é último momento, chamado tático-operacional, responde ao questionamento: “Como deve ser?”

Portanto, no PES a identificação do problema deve estar atrelada a outros momentos, e também ao conhecimento de todas as variáveis que estão relacionadas com o contexto, e até que nível de extensão se pretende enfrentar o problema. O PES se distingue do planejamento tradicional porque não se preocupa apenas com o que “deve ser”; do planejamento estratégico porque vai além do “pode ser” e do planejamento estratégico tradicional ou corporativo porque considera como fatores importantes os atores que podem interferir de forma efetiva nas ações delineadas (GENTILINI, 2014).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, a autonomia dos estados, municípios e a efetiva participação da sociedade civil passaria a fortalecer o planejamento estratégico por parte do Estado. Mas para ser colocado em prática, esse tipo de planejamento requeria dos governos novas capacidades e competências, uma vez que entrava aí um novo componente, que era o exercício da negociação:

- 1) de forma democrática, participativa e descentralizada, em sintonia com as aspirações da sociedade brasileira;
- 2) capaz de fornecer os dirigentes públicos instrumentos que lhes permitam operar com governabilidade, aumentando a eficácia do aparelho estatal e atuando no sentido determinado pelas forças políticas;
- 3) não constituir-se em “camisa de força” para os dirigentes, mas uma referência para que as decisões de curto prazo levem à situação desejada no longo prazo;
- 4) que o planejamento federal interaja com decisões e ações dos estados e municípios. (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 33).

Assim, em contraposição ao planejamento normativo-prescritivo o planejamento estratégico pressupõe:

- 1) Parte da análise e compreensão da situação, da conjuntura política, econômica e social, seus limites e possibilidades, como visão sistêmica do todo social;
- 2) Fixa os objetivos, ou metas, como apostas ou propostas para o futuro, a partir de cálculos interativos entre os diferentes atores sociais;
- 3) Privilegia a participação dos diferentes atores sociais;
- 4) Articula planejamento, ação e avaliação como momentos não sucessivos, mas que interagem para dar viabilidade ao plano. (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 33-34).

Assim, pretende-se que o planejamento não seja um instrumento para tentar desvelar o futuro, mas que se constitua em uma diretriz para direcionar a ação com o objetivo de criar o futuro que se deseja, sem, contudo, tentar controlá-lo. Criam-se, nessa nova estratégia, as possibilidades que estão patentes e que fazem parte da realidade.

O planejamento pode ser realizado em três momentos que são interligados e recorrentes e que se desenrolam de forma sucessiva.

- 1) Análise da realidade presente como compreensão da situação que temos – reflexão, leitura de mundo – muito mais que sua contabilização estatística do diagnóstico tradicional;
- 2) Projeção das transformações dessa realidade desejadas num horizonte de futuro determinado e das estratégias para realizá-las: a qualidade social da educação que queremos, os objetivos e ações necessárias para alcançá-la;
- 3) Realização, monitoramento, reflexão e reorientação das ações – a práxis da caminhada. (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 31).

Assim, a forma como o Brasil e os demais países do “terceiro mundo” se adequaram à nova forma de planejamento está relacionada com o que se seguiu após a segunda guerra mundial, quando entidades internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial passaram a financiar esses países. Esses organismos internacionais

elaboravam planos que tinham como objetivo a reorganização da economia e a cooperação para o desenvolvimento. No caso do planejamento educacional, teve como diretriz a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), órgão que é ligado à ONU para o desenvolvimento da educação. Essas diretrizes eram repassadas por meio de eventos que aconteceram em âmbito mundial, tais como a Conferência Internacional para o Planejamento da Educação, realizada em Paris em 1968; e o Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Educacional, que ocorreu em 1990 no México. Conseqüentemente esses órgãos internacionais, devido à estrutura e ao poder econômico que detêm, interferem na condução das políticas e do planejamento educacional desses países. Na visão de Ferreira e Fonseca (2011, p. 72), “uma questão a ser considerada é que a intensidade da influência internacional tem a ver com a forma – compartilhada ou autônoma – com que os governos interagem com o campo internacional, e isto certamente tem a ver com a própria orientação político-ideológica de cada governo nacional.” Para as mesmas autoras, o “processo de planejamento adotou diferentes estilos que correspondiam as diferentes funções e incorporavam variáveis políticas, econômicas e sociais” (FERREIRA; FONSECA, p. 73).

As diferentes concepções de planejamento no Brasil estão relacionadas basicamente com a forma como o Estado,

Privilegiou-se ora o planejamento centralizado, no qual o Estado é a instância única que toma decisões sobre diretrizes políticas que regerão a sociedade. Em algumas fases mais democráticas, o planejamento transcorreu como uma atividade técnica e política capaz de organizar ações para atender às necessidades essenciais da população, no qual o Estado atua como entidade representativa da sociedade. (FONSECA, 2019, p. 10).

Resgatando historicamente a preocupação do planejamento educacional no Brasil tomando como base os anos 30 do século passado, segundo Bordignon, Queiroz e Gomes (2011), o planejamento passou por várias transformações significativas. Ele passou de um modelo tecnicista para uma dimensão política; de uma concepção normativa-prescritiva da realidade futura, para a dimensão estratégica, com definição de diretrizes orientando a transformação da realidade e de objetivos e metas como apostas da direção a seguir ao resultado desejado e possível. Entretanto, neste período, o planejamento com foco na educação brasileira se desenvolveu de forma diferente ao que acontecia na maioria dos países, incluindo neste descompasso a divergência em relação à concepção de planejamento dos demais setores da sociedade como também da própria definição de planejamento.

Para Neves et al. (1984), os anos 30 marcam um novo modelo de intervenção estatal,

[...] caracterizado por ações abrangentes e de cunho indicativo, direcionadas, explicitamente, para a materialização de um projeto de sociedade de corte urbano-industrial e cujo desenvolvimento requeria a disposição de toda a riqueza nacional, o que reclamava uma crescente ingerência do Estado. (NEVES et al., 1984, p. 56).

Na década de 1930 aconteceu a IV Conferência Nacional de Educação, que ocorreu em 1931, teve como resultado a elaboração da proposta que ficou conhecida como *Manifesto dos Pioneiros*, a qual tinha como objetivo lançar as bases para um futuro Plano Nacional de Educação. Assim, esse manifesto pode ser considerado o embrião da preocupação com um projeto nacional de educação com visão sistêmica e de totalidade.

Com o advento do Estado Novo, o planejamento se deslocou para as ideias desenvolvimentistas do governo “cuja ideia-força residia no fortalecimento do Estado com base em um projeto industrial de larga escala. Mais do que um plano, a proposta educacional dava suporte às pretensões econômicas do governo” (FERREIRA; FONSECA, p. 73). No governo de Juscelino Kubitschek, foi privilegiado o planejamento estatal que era organizado por programas de metas. Nesse período, a educação tinha o propósito de preparar pessoal técnico para a implantação das indústrias de base, ou seja, a educação no planejamento desse período é vinculada ao desenvolvimento. Nessa fase estava em destaque em nível internacional a teoria do capital humano e do enfoque de mão de obra.

As práticas do planejamento no Brasil durante o Estado autoritário tinham como base a ampliação e complexidade de suas ações, pelo crescimento desproporcional do poder executivo em prejuízo à autonomia dos estados, e pela redução dos problemas sociais aos limítrofes apenas da percepção tecnocrática. Essa prática de ingerência estatal reverberou no âmbito da educação e que pode ser percebida pela

[...] departamentalização das ações educativas, pelo paralelismo de estruturas administrativas e pela especialização das funções educacionais: a concepção de planejamento por objetivos e seu consequente desdobramento em programas e projetos estanques, a necessidade de criação de estruturas para garantir a execução desses projetos; as necessidades crescentes em termos de pessoal técnico e administrativo para eles demandado; a criação paralela de projetos especiais, com estruturas técnico-administrativas próprias (gerência central, estaduais e locais). (NEVES et al., 1984, p. 60).

Na década de 1960 do século passado, o planejamento educacional foi marcado pela promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação⁹ e pela implementação dos primeiros planos nacionais de educação. Isso se deu pelo fato de que “nos governos militares o planejamento da educação passou a compor os planos nacionais de desenvolvimento” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 74). Além disso, adotou-se o viés econômico dos principais fóruns internacionais, fato que ficou claro quando a Lei 5692/71 estabeleceu a obrigatoriedade da educação profissional.

Horta e Fávero (2014) também afirmam no sentido de que o planejamento educacional no Brasil teve início na década de 1950, justamente em decorrência da relação que se estabeleceu entre educação e desenvolvimento econômico, a qual veio a tomar impulso na década de 1960. Os referidos autores ainda citam como marcos importantes dois encontros internacionais: a Conferência de Punta Del Este, em agosto de 1961, que foi responsável pela iniciativa do Plano Decenal da Aliança para o Progresso; e a Conferência Sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina, sediada em Santiago do Chile, em março de 1962.

No que diz respeito à questão legal, Horta e Fávero (2014) apontam que o planejamento educacional assumiu protagonismo após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024/61. Já com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, passou a configurar a exigência dos estados elaborarem os seus planos de manutenção e expansão do ensino primário e médio, condição necessária para o recebimento de recursos financeiros.

Em relação ao arcabouço para o estudo teórico e prático do planejamento, Horta e Fávero (2014, p. 503) afirmam que

[...] os teóricos franceses colocavam fortemente a relação “política e planejamento”, desde a dimensão expressamente política dos “planos” – entendidos como documentos que fixam decisões e opções, em termos de objetivos e estratégias, e preveem instrumentos, recursos e tempos para alcançar aqueles objetivos, segundo aquelas estratégias.

Gentilini (2014) aponta que até a década de 1980, o que determinava de forma decisiva o planejamento educacional no Brasil eram as variáveis econômicas e financeiras. Com o aumento progressivo da demanda de mão de obra qualificada e com a posterior demanda da sociedade que passou a definir a educação como um direito social, o planejamento deixou de

⁹ Conhecida como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) a Lei 4024 foi aprovada em 20 de dezembro de 1961.

ser balizado apenas por questões de ordem econômica financeira. Por isso, o planejamento passou a ser encarado como decisões políticas que precisava responder as seguintes questões:

[...] quais os segmentos da população que deveriam ser atendidos pela oferta da educação pública? Em qual ou quais níveis de educação dever-se-ia investir prioritariamente os recursos públicos? Deve-se proporcionar educação pública gratuita a todos os segmentos da sociedade ou apenas às classes populares? Deve-se fazer uma ‘discriminação positiva’ neste caso ou deve-se universalizar a educação como direito social? (GENTILINI, 2014, p. 596).

Assim, a partir da década de 1980, começou a tentativa de se implementar no Brasil o planejamento “participativo” que procura operar no interior do Estado provocando mudanças, principalmente na área educacional. Nesse sentido, começou-se a criticar o que se denominava de planejamento de “gabinete”, fomentando a partir desse momento o planejamento “participativo”, apesar das críticas em relação à forma como a população verdadeiramente participa das tomadas de decisão. Para Neves et al. (1984, p. 61),

A prática do planejamento participativo tem buscado inserir, também, a população na discussão da problemática educacional. Esta participação, na maioria das vezes, se restringe a referendar as diretrizes propostas, sem permitir à comunidade sugerir alternativas que venham de encontro às concepções colocadas em pauta para discussão e, portanto, questionar a própria filosofia da educação desse Estado “participativo”.

Neste momento em que o planejamento “participativo” ainda era uma prática embrionária, Neves et al. (1984) questionam a real intenção do Estado em utilizar essa ferramenta de participação da população. Para esses autores, a utilização desse tipo de planejamento tinha a intenção de constituir um instrumento não da real tomada de consciência do cidadão em relação à sua participação nos destinos do país, mas seria na verdade uma forma de desestímulo às iniciativas da população. Tal afirmação, para esses autores, se justifica pelo fato de que as reivindicações consideradas legítimas passariam a ser consideradas pelo Estado como concessões. Ferreira e Fonseca (2011, p. 75) corroboram com essa visão ao afirmar que “devido à descontinuidade administrativa que marcou este período, a proposta participativa de planejamento foi descartada com menos de um ano de execução.”

Gandin (2001) aponta outras duas tendências importantes de planejamento: o Gerenciamento da Qualidade Total e o Planejamento Participativo; apesar dessas correntes ou linhas já se despontarem, elas não apresentavam uma estrutura técnica e base científica suficientemente desenvolvidas.

Para o Gerenciamento da Qualidade Total, planejar “é solucionar os problemas que aparecem – os conceitos centrais são os de problema e de satisfação do cliente” (GANDIN, 2001, p. 91). Já para o planejamento participativo, planejar é “desenvolver um processo técnico para contribuir num projeto político – tem como conceitos distintivos o de marco referencial e o de necessidade” (GANDIN, 2001, p. 91). Além disso, o planejamento participativo tem o pressuposto de contribuir, sobretudo, com a transformação da sociedade no que diz respeito à justiça social, ou seja, nesse tipo de planejamento deseja-se que todos participem das decisões sem distinção.

O planejamento participativo avança para questões mais profundas e complexas, como por exemplo, verificar como contribuir de forma efetiva na transformação da realidade social que está posta. E para isso, leva-se em consideração a contribuição de cada um, em uma direção estabelecida por todos que participam, sejam da instituição, grupo, de uma cidade, de um estado e de um país.

Levando em consideração as formas de participação, Gandin (2001, p. 88) observa três atitudes que são extremamente graves: “a manipulação das pessoas pelas ‘autoridades’, através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com o conseqüente desgaste da ideia; a falta de compreensão abrangente da ideia de participação.” Nesse mesmo sentido, Gandin (2001), examina os níveis em que a participação pode ser exercida.

1º - É o nível da colaboração, em que a participação se dá com mais frequência, pois é o nível em que as pessoas são chamadas apenas para ratificar as decisões que já foram encaminhadas sem que verdadeiramente se promova qualquer mudança. Na colaboração existe apenas uma roupagem de participação, portanto essa prática não pode nem ser chamada de participação, se considerada a sua dimensão puramente de manutenção do “status quo”.

2º - É o nível de decisão. Apesar de sua aparência democrática, nesse nível as “autoridades” ou “chefes” apenas levam para as discussões e decisões as questões menores; de fato, as alternativas e estratégias para solucionar os problemas já estão traçadas *a priori*. Portanto, aqui também não há uma mudança significativa no que realmente importa.

3º - O nível de construção em conjunto. Este nível apresenta um desafio muito grande, pois para que seja colocado em prática é necessária a mudança do próprio pensamento das pessoas no sentido de não se sentirem inferiores aos seus pares. Para que a participação se desenvolva no nível da construção em conjunto, é fundamental as pessoas não se excluam por considerarem os outros mais inteligentes, mais sábios ou mais capazes.

A efetividade do planejamento participativo é, portanto, um desafio principalmente em tempos em que o neoliberalismo intenciona criar no imaginário das pessoas a aceitação pacífica

da atual distribuição de recursos e poder. Por isso, participação no planejamento participativo inclui “distribuição do poder, inclui possibilidade de decidir na construção não apenas do ‘como’ ou do ‘com que’ fazer, mas também do ‘o que’ e do ‘para que’ fazer; além disso, o Planejamento Participativo contém técnicas e instrumentos para realizar esta participação” (GANDIN, 20001, p. 88).

O início da década de 1990 foi marcado pela descontinuidade política tendo como ápice a renúncia, e posteriormente o *impeachment* do então presidente da república Fernando Collor de Mello, o qual foi substituído pelo vice-presidente Itamar Franco. No plano internacional, ocorreu a Conferência Internacional de Jomtien na Tailândia, fomentada pelos principais organismos internacionais, tais como: Unesco, Programa das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Banco Mundial. Desta conferência resultou o documento “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, que passou a balizar as políticas educativas. Assim, na década de 1990, o planejamento educacional no Brasil se dividiu entre a construção de propostas que levavam em consideração a realidade interna e as solicitações oriundas do campo internacional.

Para Ferreira e Fonseca (2011, p. 77), com a globalização “o processo econômico não se encontra mais definido nem controlado por qualquer país em particular, mas por uma rede de grupo econômicos e/ou por agências reguladoras internacionais que se configuram como centros de poder econômico e político.” Esse processo causou mudanças profundas no planejamento interno de cada país, em particular nas políticas sociais. As autoras afirmam que

A educação, por exemplo, foi afetada, tendo sido impelida a executar reformas capazes de modificar finalidades, valores e práticas educativas. A gestão educacional – e, nela, especificamente a gestão escolar – passou a orientar-se pelo modo gerencial que foi, sem dúvida, uma estratégia para levar as instituições escolares a trilharem métodos técnicos de planejamento que tomam o mercado como exemplo de eficiência. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 78).

Em síntese, podemos afirmar que, durante os governos militares, o planejamento estatal passou a ser protagonista nas ações do Estado, mas somente a partir do governo de Fernando Collor de Mello ocorreu a sua institucionalização de fato. Isso se deu com o Planejamento Plurianual, cujo dispositivo constitucional determinava que o poder executivo elaborasse planos que contemplassem metas, diretrizes e objetivos da administração pública. Nesse sentido, e com o objetivo de atender as demandas da doutrina neoliberal, durante o governo de Fernando Henrique, o planejamento tornou-se decisivo na forma de organização e atuação do Estado. Nesse período, o propósito era “imprimir eficiência ao setor público por meio da consolidação

de um Estado gerencial, [...] que buscaria corresponsabilizar outros setores/instituições em favor do desenvolvimento social do país” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79). Nesse modelo de Estado gerencial, o planejamento estratégico foi o instrumento escolhido, pois se mostrava o mais adequado para organizar de forma efetiva as ações do Estado.

Horta e Fávero (2014, p. 511), analisando os estudos de Matus, sintetizam que o planejamento:

- a) é vital e a única forma de administração das sociedades socialistas;
- b) nos países de economia capitalista, é apenas possível e conveniente; e
- c) para os países em desenvolvimento que não optaram pelo socialismo, o planejamento se define sobre uma contradição – é indispensável para a superação dos desequilíbrios, mas não essencial para o sistema de organização social.

Nessa linha de raciocínio, o planejamento, então,

[...] complementa o sistema de mercado, mas como é indispensável, mas não essencial, constitui apenas uma opção. Para impor-se, precisa competir com o mecanismo do mercado, que deseja modificar, o que significa alterar a estrutura de poder, contra os interesses daqueles que se beneficiam do jogo espontâneo das forças econômicas. (HORTA; FÁVERO, 2014, p. 511).

Para avançar na questão do investimento público em educação, um dos grandes dilemas que precisam ser resolvidos no planejamento educacional não está relacionado diretamente com a questão de se decidir entre crescimento econômico e direitos humanos, mas o de “[...] encontrar na prática, os meios adequados para que os componentes de consumo e investimento em educação sejam conjugados de tal modo que se promova o desenvolvimento econômico sem negligenciar os direitos humanos do cidadão” (PARO, 1976, p. 68). Assim, para esse autor o desenvolvimento econômico não significa necessariamente excluir os direitos do cidadão por uma educação planejada de qualidade.

Saviani (2014) corrobora com a visão da necessidade de planejamento, portanto o estabelecimento de um Plano, ao afirmar que o resultado observável mesmo que empiricamente da falta de planejamento por parte dos governos podem ser vistos na precarização geral da educação, principalmente quando se observam a rede física, os equipamentos e as condições de trabalho e salários dos profissionais da educação. Tais fatores refletem nas teorias pedagógicas de ensino e aprendizagem, nos currículos e na avaliação. Para o mesmo autor, a equação que expressa o que é política educacional no Brasil pode ser sintetizada na equação: “filantropia +

protelação + fragmentação + improvisação = precarização geral do ensino no país” (SAVIANI, 2014, p. 34).

Enfim, as várias definições e concepções de planejamento e a forma como o Estado atua, serão fundamentais para a definição de políticas públicas sociais, e no caso específico desse trabalho, no Plano Municipal de Educação do município de Uberlândia que se situa como uma política pública para os próximos dez anos. Ou seja, nos interessa localizar em que aspecto a concepção mais geral de Estado, esteve presente na definição das metas, diretrizes, estratégias e prazos do PME. Além disso, é fundamental delinear que tipo de planejamento foi proposto pela administração pública ao convocar a sociedade civil para discutir esse documento.

Antes, porém na seção 2, analisaremos quais as políticas educacionais mais marcantes foram implementadas nos governos de FHC, Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, tendo também como base de análise que tipo de planejamento e concepção de Estado estiveram presente durante este período. Pois, como já demonstrado, o Estado age conforme a visão que os seus governantes imprimem à máquina pública. Nesse sentido, é fundamental estabelecer que posição econômica, financeira e de Estado cada governo assumiu no período em que esteve no poder.

A análise desse período é importante tendo em vista que, mostram a evolução dos governos democráticos pós-constituição de 1988 e sinalizam de forma mais clara que projeto de Estado se pretendia para o país. Além do mais, nesse período foram aprovados os planos de educação sob uma perspectiva neoliberal e novo desenvolvimentista.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NOS GOVERNOS DE FHC, LULA, DILMA E MICHEL TEMER

As ações dos governos e a forma como são traçadas as metas e os objetivos, que são definidos ao longo do tempo, decorrem pelo que chamamos de políticas públicas. Políticas que têm como foco principal suprir as necessidades fundamentais do cidadão, sejam elas na questão social, econômica, política ou cultural. Assim, ao definir uma política pública em qualquer área de sua atuação, o Estado se posiciona perante o cidadão de que há um plano estratégico com vistas a alcançar determinados objetivos. Para Bordignon (2009, p. 94), “as políticas devem oferecer as condições básicas para enfatizar o conjunto dos negócios da organização, orientar as pessoas para o sentido fundamental de seus esforços e estabelecer parâmetros para a tomada de decisões.”

Para a tomada de decisões, há que se levar em consideração o que Rodrigues (2010) classifica como ciclos ou processos de gestão na elaboração das políticas públicas, quais sejam: preparação da decisão política, ter uma agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Na preparação da decisão política, o governo decide enfrentar determinado problema e, mais do que isso, trazer uma solução que seja o mais coerente possível com o problema e que o ataque de fato. Na agenda, o governo traça as políticas, projetos, programas que deverão ser efetivamente analisados e servir de escopo das políticas. Na formulação, devem-se levar em consideração as ações que são pertinentes para a solução do problema apresentado; para isso é necessário ter um diagnóstico confiável da situação. No ciclo da implementação, o governo coloca em prática a política pública desenhada. No que diz respeito ao monitoramento, o governo, por meio dos seus órgãos de controle interno, verifica e acompanha o decurso de suas ações. E finalmente na avaliação, verificam-se os efeitos gerados pelas ações do governo.

No caso específico do planejamento educacional, Bordignon (2009, p. 89) pontua que tem “o objetivo de refletir sobre a realidade educacional que temos para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos.” É nesse contexto de desafios e sonhos que são traçados os planos de educação, sejam eles Nacional, Estaduais, Distrital ou Municipais. Ao analisar a sua realidade e projetar o futuro, o poder público exerce a sua função de traçar políticas públicas em uma área extremamente sensível e que tem reflexos em todos os outros setores da vida humana.

Além do planejamento que se deve levar em consideração no dimensionamento das políticas públicas na área social, em especial na educação¹⁰, a sociedade civil precisa encarar o embate com a visão neoliberal, que preconiza que “as políticas (públicas) sociais – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade” (HOFLING, 2001, p. 37). Ainda prosseguindo na argumentação do neoliberalismo, Hofling (2001) afirma que para esta vertente econômica, o Estado deve dividir com o setor privado as responsabilidades em relação às orientações e modelos educacionais, e tudo isso com o objetivo de aliviar a parcela da sociedade que contribui com os seus impostos para o sistema público de ensino. A autora assevera que,

Assim, além de possibilitar às famílias o direito de livre escolha em relação ao tipo de educação desejada para seus filhos, este seria um caminho para estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado, mantendo-se o padrão de qualidade dos mesmos. A proposta de participação da verba pública para educação – primária e secundária – seria através de “cupons”, oferecidos a quem os solicitasse, para “comprar” no mercado os serviços educacionais que mais se identificassem com suas expectativas e necessidades, arcando as famílias com o custo da diferença de preço, caso este seja superior ao cupom recebido. (HOFLING, 2001, p. 38).

Aqui fica evidente que o Estado deve dividir com o setor privado as responsabilidades com a política educacional, com o discurso de que assim o Estado descentraliza e articula as suas ações, alcançando melhores resultados, além de permitir que cada sujeito se posicione no mercado de trabalho de acordo com seus próprios méritos e possibilidades. Por isso, para Hofling (2001, p. 38) o processo de definição de políticas públicas “reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.”

Do ponto de vista legal, a Constituição Federal deixa claro quais devem ser as políticas públicas em relação à educação. O legislador apontou os principais deveres do Estado, estabelecendo algumas garantias. Diz o texto Constitucional nos artigos 208 e 214:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

¹⁰ Entendida como um direito social fundamental; sua efetivação se dá em um contexto caracterizado como um campo de disputas de concepções e projetos e, portanto, demarcada por posições políticas não apenas diferentes, mas substancialmente contraditórias. (DOURADO, 2010, p. 680).

- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 2016).

Ademais, não é suficiente apenas que as leis estabeleçam a obrigatoriedade do Estado em definir as políticas educacionais para um determinado período, como por exemplo, nos planos decenais de educação. Conforme Hofling (2001, p. 39),

[...] indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania.

Enfim, as políticas públicas impactam à medida que conseguem transformar uma realidade que está posta e o faz de forma planejada, organizada com ações discutidas, analisadas e assumidas pelo poder público com o acompanhamento sistemático de toda a sociedade civil. O fato é que, enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos interessados na esfera de decisão, de planejamento e de execução da política educacional, a sociedade estará envolvida apenas na avaliação dos resultados de programas educacionais estabelecidos pelo governo, porém não estará atuando no que realmente interessa que é a avaliação política da educação. As pessoas esclarecidas politicamente não reivindicam ações isoladas do Estado para resolver um problema pontual; pelo contrário, estão interessadas em articular as ações macro deste mesmo Estado. O cidadão deve estar interessado não no oferecimento de “serviços” sociais, mas na construção participativa dos direitos sociais.

Para Fagnani (2011), é possível distinguir dois processos muito claros sobre a trajetória social no Brasil nas últimas décadas. O primeiro sinaliza para a construção de políticas sociais baseadas no Estado de Bem-Estar, e que se consolidou na campanha pela redemocratização e na Constituição de 1988. O segundo processo ocorrido no período de 1990 a 2002, tem um movimento totalmente ao contrário, pois tinha como pressuposto a de deterioração das conquistas já delineadas no primeiro movimento.

Como já apontado, no Brasil o neoliberalismo se instalou de forma tardia, pois o movimento político de redemocratização do país não permitiu que a agenda liberal se estabelecesse naquele momento. E a aprovação da Constituição de 1988 tinha como projeto o Estado de Bem-Estar Social. Portanto, nesse período de 1970 a 1988 se consolidou os princípios “da universalidade (em contraposição à focalização), da seguridade (seguro) e dos direitos sociais (assistencialismo)” (FAGNANI, 2011, p. 2). Entretanto, a partir de 1990 o Brasil fez a opção pelo neoliberalismo, cujo ponto principal de sua agenda é o Estado mínimo. A estratégia do neoliberalismo pode ser resumida “a uma única opção: focalização nos ‘mais pobres’”, ou seja “o desenvolvimento social prescinde de políticas universais” (FAGNANI, 2011, p. 2).

A seguir, discutiremos como os governos de FHC, Lula, Dilma e Michel Temer se posicionaram frente às demandas do seu tempo em relação às políticas educacionais e que concepções de Estado e planejamento influenciaram na definição dessas políticas. Deve-se ter em mente que foram períodos em que hegemonicamente os governos comungavam com a ideologia neoliberal ou pós-neoliberal.

3.1 Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Nos anos de 1990, o Brasil passou por uma série de mudanças que tinham como objetivo adaptar-se à nova ordem mundial. Essas mudanças estavam relacionadas principalmente com questões referentes ao conceito de Estado e à forma como ele deveria atuar; ou seja, para atender as novas demandas que estavam em voga nesse período, houve uma reforma do Estado. Já no primeiro mandato de FHC, houve iniciativas de colocar em prática o chamado Estado gerencial, com a finalidade de conferir eficiência ao desenvolvimento do Estado e que atendia, sobretudo, às diretrizes neoliberais que estavam sendo implementadas em nível mundial. As ações principais que impulsionavam esse tipo de mudança eram a descentralização administrativa, que tinha como propósito transferir funções burocráticas do governo central para os estados, municípios e as organizações sociais. Para não perder o controle, foram adotadas medidas que

permitiam ao Estado o controle das ações e a “governança” dos entes federados. Entre essas ações estavam a Lei de Responsabilidade Fiscal que limitava os gastos orçamentários.

Analisando o período de 1993 a 2002, Fagnani (2011) aponta que houve uma contradição entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e o que era proposto como possibilidades no aspecto social. Esse mesmo autor afirma que,

Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, na desorganização do mundo do trabalho, consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real. Em segundo lugar, as políticas monetária, cambial e fiscal adotadas desorganizaram as finanças públicas e limitaram o gasto social. Esse é o pano de fundo para compreender a desestruturação do mercado de trabalho [...] e o paradoxo das políticas de saúde, assistência social e educação fundamental, nas quais os inegáveis avanços institucionais foram minados pela macroeconomia. (FAGNANI, 2011, p. 3).

Ainda no seu plano de governo, FHC apontava que,

[...] a crise brasileira é também uma crise do Estado. Sua solução envolve, necessariamente, uma corajosa reforma administrativa e a redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade, do campo de atuação do setor público em seus três níveis [...] (CARDOSO, 2008, p. 82).

Nessa perspectiva, FHC já tinha como corolário do seu governo a certeza de um Estado em crise e, que, portanto, era fundamental a discussão sobre o papel e o lugar desse Estado na sociedade.

Para FHC, a reforma do Estado era urgente principalmente porque esse Estado perdeu a capacidade de investir, interferindo na promoção do desenvolvimento e no bem-estar da sociedade. Além disso, a reforma na visão de Cardoso (2008, p. 82), tinha o objetivo de trazer de volta “a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentado, a correção das desigualdades sociais e regionais.” Portanto, o núcleo da reforma do Estado proposto pelo governo de FHC tinha como foco a reforma administrativa e fiscal, redefinição das competências federativas, estabelecimento de novas parcerias com o setor privado e um programa reformulado de privatizações (CARDOSO, 2008). Propostas que foram colocadas em prática nos dois mandatos de FHC.

Segundo Oliveira e Fonseca (2005, p. 58), neste mesmo período houve a tendência de mudar o entendimento de administração por gestão, que está relacionada com a concepção de governança. Para esses autores, “enquanto a primeira refere-se ao aparato governamental, apoiado na concepção técnica racional e neutra e na hierarquização meritocrática, a segunda

possibilita a regulação das demandas e dos conflitos sociais.” Ao alterar essa noção, o Estado pretende “adequar as demandas aos interesses estratégicos da política governamental, por meio do gerenciamento racional dos recursos disponíveis e da redefinição de papéis” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

Com a descentralização das ações, surge então o chamado Estado gerencial que segundo Ferreira e Fonseca,

[...] é aquele que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta pela sua organização, portanto, incorpora a ideologia do mercado. Busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

Essa afirmação é corroborada por Cardoso (2008, p. 91) que sobre a parceria Estado-sociedade afirma que cabe ao Estado,

[...] apoiar e desenvolver formas amplas e criativas de parceria entre o Estado e a sociedade, de modo a permitir, por um lado, que diferentes instituições da sociedade como as empresas, os sindicatos, as universidades assumam a co-responsabilidade por ações de interesse público. (CARDOSO, 2008, p. 92).

E continua ao afirmar que este tipo de parceria faz com que “a comunidade organizada estabeleça suas prioridades, administre os recursos comunitários de forma honesta, transparente, racional e eficiente e **desenvolva a capacidade de cuidar de si mesma**” (CARDOSO, 2008, p. 92) (grifo nosso).

Foi levando em consideração esse Estado gerencial que as reformas educacionais, principalmente nos governos de FHC (1995-2002), foram pautadas. Assim, o discurso que se acentuou no setor educacional era o de modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, além de fomentar o desenvolvimento de competências com o foco em atender as exigências do mercado (OLIVEIRA; FONSECA, 2011). Houve então a descentralização dos programas e ações do governo federal, que era um “meio de transferir para a escola a responsabilidade pela eficiência e eficácia do ensino”, cujo intento é “levar as instituições públicas a adotar modelos gerenciais, próprios do setor privado, inclusive no que

se refere à organização do trabalho escolar e à busca de fontes alternativas de financiamentos para a escola” (OLIVEIRA; FONSECA, 2011, p. 59).

Diante disso, e com base nos acordos assinados entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, que se caracteriza como uma das principais agências de cooperação técnica e financeira, foram desenvolvidas ações que tinham como objetivo a melhoria do funcionamento do sistema educacional. Portanto, no governo de FHC inicia o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/escola), em 1998, que integrava o programa Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola, cujo foco era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola. A ação principal do programa era exatamente estabelecer um plano de desenvolvimento da escola, pois previa que as unidades escolares realizassem um planejamento estratégico que subsidiaria outras ações. Para Ferreira e Fonseca (2011, p. 80), “o PDE seguia a orientação de uma escola funcional, centrada na definição de um padrão de referência pré-determinado de insumos necessários para melhorar o funcionamento das escolas.” A proposta do programa tinha como ponto principal o treinamento dos gestores escolares para que pudessem adquirir experiência gerencial para colocar em prática ferramentas de gestão. Assim, “as mudanças propostas no PDE/Escola incidiam sobre a estrutura do sistema educativo, sendo prioritariamente movidas por imperativos próprios do mercado, como a busca de racionalização de gastos e eficiência operacional. É a ação orientada para resultados ou produtos” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 80).

Outro marco importantíssimo para o sistema educacional no governo de FHC foi a promulgação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹¹. Apesar de a LDB não ser uma lei que teve sua iniciativa neste governo, sua atuação foi decisiva para a sua aprovação. Segundo Durham (2010, p. 156),

A LDB fortaleceu a tendência à descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional e repartiu a competência entre as instâncias do poder (federal, estadual e municipal), enfatizando a responsabilidade de estados e municípios para com a universalização do ensino fundamental, que passou a ser responsabilidade de ambos.

Ganzeli (2013) corrobora com a visão de que a LDB tinha como foco o regime de colaboração entre os entes federados, enfatizando, sobretudo, a criação do Sistema Nacional de Educação. Mas para o mesmo autor,

¹¹ Lei aprovada em 20 de dezembro de 1996.

Os debates sobre a criação do Sistema Nacional de Educação no processo de elaboração da LDB podem ser sintetizados em duas concepções: a primeira decorrente do projeto de lei aprovado na Câmara, que compreendia a educação como “política de Estado”, e uma segunda concepção presente na lei aprovada, que privilegiou a “política de Governo” na condução da educação. (GANZELI, 2013, p. 50).

Ou seja, desde a aprovação da LDB em 1996, continua em compasso de espera a criação do Sistema Nacional de Educação que encontra sua resistência de criação na iniciativa do Estado em assumir as suas responsabilidades financeiras na manutenção do ensino no país, tendo em vista que “a descontinuidade nas políticas educativas”, “os obstáculos filosóficos-ideológicos: a resistência no nível das ideias” e os “obstáculos legais: a resistência no plano da atividade legislativa”, sempre adiam a tomada de decisão do Estado (SAVIANI, 2017)¹².

É importante ressaltar que a LDB possibilitou aos estados, ao distrito federal e aos municípios¹³ a criação dos seus respectivos sistemas de ensino. Além disso, na organização da educação nacional, estabeleceu dois níveis escolares: a educação básica e a educação superior; sendo a educação básica compreendida em três etapas: educação infantil¹⁴, ensino fundamental¹⁵ e ensino médio¹⁶.

Outra política importante do governo FHC foi a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que foi instituído pela emenda constitucional nº 14, em setembro de 1996¹⁷, que trazia à tona o debate sobre o regime de colaboração. A preocupação central do governo federal ao instituir esse fundo estava relacionada com o atendimento das matrículas do ensino fundamental, em que estados e municípios participavam ativamente com os seus recursos e a União participava de forma suplementar nos estados, de modo que o valor do fundo não atingisse o custo-aluno mínimo que era definido anualmente. O Fundef resultou na criação de um Fundo que era formado do total dos recursos vindos da União para estados e municípios e entre estados e seus municípios, sendo que 15% eram reservados para o financiamento do ensino fundamental. O Fundo também

¹² Para Saviani, sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema.

¹³ Saviani aponta que a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da LDB e não da Constituição Federal. Sendo assim, como medida de cautela, a LDB prescreveu no parágrafo único do artigo 11 que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

¹⁴ Atendimento de crianças de zero a 5 anos de idade.

¹⁵ Atendendo estudantes de 6 a 14 anos.

¹⁶ Atendendo estudantes de 15 a 17 anos.

¹⁷ Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

estabeleceu que 60% dos recursos deveriam ser obrigatoriamente destinados ao pagamento do salário dos professores que estivessem em efetivo exercício nas escolas públicas do país.

Para Ganzeli (2013, p. 52), “essas alterações constitucionais atenderam à lógica neoliberal de focalização das políticas sociais e, assim, reorientaram a utilização dos recursos públicos existentes, de modo que privilegiassem a etapa obrigatória da educação em uma perspectiva instrumental, para a qualificação da força de trabalho.” Há que se observar que o Fundef preocupava-se apenas com demandas e deficiências do ensino fundamental, deixando de lado as questões referentes ao ensino médio.

Uma das consequências da implementação do Fundef foi a municipalização precoce ou “descentralização selvagem” (RODRIGUEZ, 2001, p. 49). Principalmente porque a descentralização apregoada no novo Fundo não levou em consideração a situação administrativa e pedagógica da maioria dos municípios brasileiros, sobretudo os mais frágeis. Para Pinto (2014, p. 626), “quando se discute o atendimento educacional no Brasil”, fica clara a “ampliação gigantesca da responsabilidade municipal, particularmente a partir da aprovação do Fundef, em fins de 1996.”

O governo FHC também coordenou a elaboração do Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010. A Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo 87, havia determinado o prazo de um ano após sua promulgação para que o MEC encaminhasse ao Congresso Nacional a proposta de um Plano Nacional de Educação, ou seja, até 20 de dezembro de 1997.

No histórico do PNE 2001-2010 apresentado por Bordignon, Queiroz e Gomes (2011), houve um acirramento entre os dois projetos apresentados ao Congresso Nacional. Isso se deu pelo fato de que as entidades da sociedade civil já vinham se reunindo no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em período anterior à promulgação da LDB. Esse Fórum, já tinha um projeto para o PNE. Por força do prazo estabelecido na LDB, o governo foi pressionado a enviar às pressas um projeto de Plano para o Congresso Nacional. Portanto, passaram a tramitar dois projetos de PNE bem distintos: o do governo federal coordenado pelo MEC e pelo INEP, e o da sociedade brasileira. Os debates sobre a forma de construção desse documento será melhor explicitado na seção 3.

Ganzeli (2013, p. 53) enfatiza que “em linhas gerais o projeto de PNE da sociedade previa a institucionalização do Sistema Nacional de Educação.” E para que esse processo acontecesse na prática,

[...] foram apresentadas diretrizes e metas para a sua consolidação, tais como: criação do Fórum Nacional de Educação, responsável pela definição de diretrizes e prioridades; descentralização dos processos de decisão e execução;

reestruturação dos Conselhos de Educação, Nacional, Estaduais e Municipais; garantia de recursos públicos para o desenvolvimento da educação nacional; organização curricular que assegurasse a identidade nacional; institucionalização de mecanismos de avaliação externa e interna, entre outros.

Pode-se perceber nesse projeto da sociedade civil a tentativa de estabelecer de fato o regime de colaboração na perspectiva de política de Estado.

Depois de sua tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE para a próxima década, sendo que alcançou maior aprovação as metas do projeto do governo federal. A principal discrepância entre o projeto da sociedade civil e do governo foi a elevação dos gastos com educação. Na avaliação de Ganzeli,

Partindo da constatação de que os gastos com educação, em 1997, eram da ordem de 4,0% do PIB, a proposição do projeto da sociedade brasileira defendia sua elevação para 10% do PIB até o final da década de 2010, ao passo que o projeto governista indicava a elevação para 5,0% do PIB também ao final do período do plano. O Congresso Nacional, entendendo a necessidade de disponibilizar maiores investimentos para a educação nacional, aprovou a elevação para 7,0% do PIB, que seria alcançada com a incorporação progressiva ao longo de dez anos. (GANZELI, 2013, p. 54).

Não obstante a aprovação da elevação dos gastos com a educação, o governo de FHC vetou nove metas que estavam relacionadas diretamente com o financiamento, o que na prática inviabilizou a concretização do PNE. Ou seja, foram definidas e aprovadas as metas, mas não haviam recursos alocados para colocá-las em prática. Nessa perspectiva, o PNE 2001-2010 tornou-se apenas uma “carta de intenções” (VALENTE; ROMANO, 2002).

Nesse mesmo caminho de avaliação do PNE 2001-2010, Dourado (2010, p. 685) faz alguns apontamentos. Em primeiro lugar, o “PNE aprovado não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira.” Em segundo lugar, o PNE “configurou-se apenas como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento.” Outro aspecto considerado muito importante pelo autor é “a dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA).” Daí, pode-se concluir que o PNE da era FHC constitui-se apenas em uma peça legal sem nenhum reflexo efetivo nos rumos da educação nacional.

Para o governo FHC, a qualidade da educação no Brasil não está relacionada diretamente com o investimento público. Segundo Cardoso (2008, p. 48), “a proporção do PIB que nosso país dedica à educação (3,7%) é um pouco menor do que a do Japão (4,9%) ou Estados Unidos (5,2%), mas é igual à do Chile e maior do que a da Coreia (3,6%) e Espanha (3,2%).” Em uma análise rápida pode-se observar que tal afirmação não encontra respaldo, pois comparar o PIB de países em desenvolvimento com países desenvolvidos, como por exemplo, os Estados Unidos, é no mínimo um erro de cálculo.

Ainda na visão de Cardoso (2008) o grande problema do Brasil em relação aos gastos com a educação, está relacionado com a forma como os recursos são aplicados na ponta. Ou seja, gasta-se muito com gestão financeira, compras, distribuição e os professores continuam mal remunerados e as escolas em mau estado de conservação. Daí onde conclui o governo de FHC que deve acontecer à descentralização das ações do governo.

Diante da visão de Estado gerencial assumida na era de FHC, Cardoso (2008, p. 51), aponta que o caminho para que se organize as ações do Estado e para que elas sejam bem sucedidas é necessário “formular um planejamento estratégico com metas e objetivos, que garantam o papel integrador e equalizador das diferentes instâncias.” Nesse novo modelo o Estado assume o papel de regulador na economia. Isso significa que seria necessário “a aprovação da legislação relativa às concessões de serviços públicos e o fortalecimento do poder de regulação e fiscalização do Estado, para coibir os abusos do poder econômico e garantir a prestação de serviços públicos adequados” (CARDOSO, 2008, p. 89). Assim, mesmo assumindo a cartilha neoliberal o governo de FHC defende a necessidade de que o Estado intervenha na regulação da economia e dos serviços que forem privatizados ou mesmo nas parcerias público-privado. Como bem aponta Filho e Morais (2018), o neoliberalismo na sua implementação necessita da intervenção do Estado para organização do seu funcionamento.

3.2 Mandatos do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para o seu primeiro mandato como presidente da república em outubro de 2002. Para Filho e Morais (2018), a eleição de Lula foi possível devido a dois processos. O primeiro se refere às tensões entre o processo de inclusão que foi desencadeado com a abertura democrática iniciada na década de 1980 e as consequentes exclusões que o neoliberalismo promoveu, sobretudo, com o aumento da desigualdade, a pobreza e o emprego precário. Em segundo lugar, a consolidação do Partido dos Trabalhadores

(PT) como um partido político, e que trazia em sua história propostas de mudanças que se contrapunham em alguns pontos à política macroeconômica em prática no Brasil.

Para Silva (2011, p. 122), “a vitória do candidato de oposição Luiz Inácio Lula da Silva no pleito de 2002 trazia consigo a expectativa de diferentes setores da sociedade brasileira e do campo educacional de que importantes mudanças ocorreriam no âmbito das políticas públicas e do papel e atuação do Estado na sociedade.” Havia a expectativa de que o novo governo promovesse uma ruptura com a doutrina neoliberal e a concepção gerencialista da gestão pública, promovida por FHC em seus dois mandatos. Mas, por outro lado, aparecia o receio de que essa ruptura trouxesse a quebra de contratos e promovesse uma instabilidade política, institucional e econômica (SILVA, 2011). A percepção é de que as características que mais evidenciaram o governo Lula foram resultados das mudanças sociais e econômicas impostas pelo neoliberalismo, do tipo de alianças que foram estabelecidas para sua eleição e a forma como o Partido dos Trabalhadores reagiu à crise cambial de 2002. Diante desse quadro, Filho e Moraes (2018, p. 140) destacam que o governo Lula, no primeiro mandato, foi limitado de três maneiras:

Em primeiro lugar, Lula foi eleito por uma coalizão instável de forças sociais e políticas que se tentavam livrar da tendência à estagnação provocada pelo neoliberalismo. Além disso, os “perdedores”¹⁸ tinham uma gama limitada de objetivos em comum, e sua aliança não poderia oferecer um apoio consistente ao governo. Em segundo lugar, a submissão da liderança do PT aos interesses financeiros nacionais e internacionais sinalizou a derrota do partido na batalha por alguma forma de “socialismo”. Em terceiro lugar, a aliança de perdedores e as forças que apoiaram o novo governo nunca tentaram mudar sua política no sentido de distanciar-lo do neoliberalismo.

O período de 2003 a 2010 pode ser dividido em dois períodos bastante distintos. No período de 2003 a 2005, em que está inserido o primeiro mandato do presidente Lula, na perspectiva de Fagnani (2011, p. 4), há “uma ambiguidade entre a mudança e a continuidade.” Assim, houve na primeira metade do primeiro mandato do presidente Lula uma contradição entre a manutenção das regras econômicas do governo FHC e o desenvolvimento social. A grande discussão que veio à tona, estava relacionada com a estratégia social que seria adotada

¹⁸ A aliança de “perdedores” era uma coalizão pouco definida de grupos que tinham em comum apenas a experiência de perdas com o neoliberalismo. Essa aliança era constituída por quatro grupos. Primeiro, a classe trabalhadora urbana e rural sindicalizada, particularmente os trabalhadores qualificados, manuais de escritório, os servidores públicos das camadas inferiores e alguns segmentos profissionais de classe média. Segundo, grandes segmentos da classe de trabalhadores informais. O terceiro grupo era constituído por muitos capitalistas proeminentes, em particular entre a burguesia interna. O quarto grupo incluía vários notórios oligarcas, latifundiários e líderes políticos de direita das regiões mais pobres. (FILHO; MORAIS, 2018).

pelo novo governo, ou seja, se continuava com a “focalização” ou mudaria os rumos da política social com foco na “universalização”. Essa definição é fundamental, pois implica na concepção de Estado que será adotado; se mínimo (defendido pela doutrina neoliberal com políticas sociais focalizadas) ou Estado máximo (que tem como premissa a defesa das políticas sociais universalizantes).

No período de 2006 a 2010 o cenário foi alterado basicamente por dois fatores que contribuíram para que as tensões presentes no primeiro período fossem arrefecidas. O primeiro fator apontado por Fagnani (2011, p. 3), é que “o crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. Houve articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais. A melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação do gasto social.” O segundo fator é que “a crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia neoliberal, e a agenda do ‘Estado Mínimo’ perdeu força.”

Já no segundo mandato de Lula (2007-2010), foi desenvolvido um novo “modelo” de políticas econômicas definidas como “novo-desenvolvimentistas¹⁹” que tinha sobreposto ao tripé neoliberal²⁰. Sintetizando os novo-desenvolvimentistas, Filho e Morais (2018, p. 150) diz que

Autores novo-desenvolvimentistas sugerem que as políticas econômicas governamentais devem ir além do objetivo convencional de buscar a estabilidade monetária. Em vez disso, devem apoiar uma forte interação entre o Estado e o setor privado para apoiar políticas de distribuição e de elevação do crescimento econômico nos domínios fiscal, financeiro, monetário, cambial, trabalhista e social. Nessa estrutura de política econômica, o Estado não precisa, necessariamente, ser dono de empresas produtivas nem deve manter um controle agressivo sobre o capital privado, embora seja importante que participe no financiamento bancário de longo prazo para investimento, em especial por meio de bancos de desenvolvimento. Em vez de priorizar a propriedade de ativos, o Estado deve focar sua ação na garantia da estabilidade macroeconômica, incluindo o controle da inflação, uma taxa de câmbio adequada e a sustentabilidade do balanço de pagamentos. Esses objetivos devem ser apoiados por controles sobre fluxos internacionais de capital, equilíbrio fiscal intertemporal, taxas de juros baixas e redução das incertezas sobre a demanda futura, que são essenciais para apoiar o investimento privado.

¹⁹ Variante híbrida do sistema neoliberal. Inspiradas no estruturalismo latino-americano, nas teorias pós-keynesianas e novo-keynesianas, na economia política evolucionária e em outras escolas de pensamento econômico heterodoxo. (FILHO; MORAIS, 2018).

²⁰ Composto de um regime de metas de inflação, taxas de câmbio flutuantes e a busca por superávits primários predeterminados. (LACERDA; CONTI; MELLO, 2015).

Fagnani (2011, p. 15) reforça que a partir de 2006 houve sinalizações mais claras e convergentes entre a política macroeconômica e social. Tal sincronia foi importante “para o mundo do trabalho e para as contas públicas, abrindo mais espaço para ampliação do gasto social.” Nesse sentido, com a volta do crescimento econômico com maior possibilidade de investimento público na área social, entre elas na educação, começou a perder força o “Estado Mínimo”. Esse novo momento direcionou o país “para consolidação de uma estratégia social ancorada tanto na defesa e consolidação das políticas universais como no avanço das ações voltadas para o combate da pobreza extrema” (FAGNANI, 2011, p. 15).

As políticas educacionais dos governos Lula podem ser divididas em dois momentos distintos: no primeiro mandato, as ações de Lula na área educacional foram mais uma continuidade das políticas estabelecidas no governo de FHC. Segundo Silva (2011, p. 126), “não houve rupturas e mudanças radicais na trajetória das políticas educacionais conduzidas pelo MEC”; o mesmo autor prossegue afirmando que “no entanto, nessa trajetória, novos elementos, processos e práticas foram sendo incorporados, e eles precisam ser considerados quando se pretende compreender as mudanças no âmbito das políticas educacionais nos dois mandatos dos governos Lula [...]”. Já no segundo mandato (2007-2010), houve a definição de marco fundamental para a condução de políticas educacionais que serão aqui demonstradas.

Seguindo na linha de que o segundo mandato de Lula foi o mais produtivo e atuante no que diz respeito às políticas públicas na área educacional, Dourado (2007, p. 928) afirma que “é oportuno destacar, contudo, que grande parte das políticas educacionais foi reorientada, a partir de 2003, implicando alterações nos marcos regulatórios vigente para a educação básica e superior.” Para o mesmo autor, “o governo pautou sua atuação pelo princípio da defesa da educação de qualidade, a partir do binômio inclusão e democratização.” Gentili e Oliveira (2013, p. 254), tomando como base os dois governos de Lula e o primeiro mandato de Dilma, e procurando demonstrar que houve nesse período mudanças estruturais na condução das políticas públicas educacionais, assinala que

Durante a última década, a educação como política social sofreu importantes mudanças que marcaram definitivamente a sociedade brasileira. Essas mudanças têm sido originadas em processos complexos, às vezes ambivalentes ou mesmo contraditórios. Seja como for, nesses pouco mais de dez anos, importantes iniciativas foram tomadas para ampliar e assegurar o direito à educação, especialmente no que se refere à universalização da educação básica e sua melhoria e à democratização do acesso à educação superior.

Apesar do caráter compensatório ou até mesmo assistencialista da política social no primeiro mandato do governo Lula, Oliveira (2009) destaca que o programa Bolsa Família²¹ se firmou como um programa que alteram as condições de vida dos seus beneficiados, trazendo melhoras significativas na renda e possibilitando que essa camada da sociedade tenha acesso a determinados serviços que de alguma forma tornam a vida dessas pessoas mais digna. Por outro lado, o referido programa recebe críticas que dizem respeito “ao repasse de dinheiro direto à população mais carente, como uma política social passiva, incapaz de estimular e desenvolver a autonomia dos assistidos para que alcancem algum nível de independência e saiam dessa condição” (OLIVEIRA, 2009, p. 203). Vale ressaltar que esse programa está atrelado às políticas educacionais, uma vez que, para que as famílias continuem recebendo o benefício, há exigência de que os filhos em idade escolar tenham, no mínimo, 95% de frequência às aulas.

Um marco importante que orientou a maioria das políticas educacionais do governo Lula foi lançado no seu segundo mandato por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)²². Para Silva (2011), esse plano sintetizava o esforço do governo federal em articular um conjunto de ações e programas que conseguisse alcançar todas as etapas, níveis e modalidades do ensino. Nesse sentido, a tentativa do governo era integrar e articular as suas ações no campo educacional dentro de uma visão sistêmica. Para o MEC,

A visão sistêmica da educação, dessa forma, aparece como corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de políticas públicas disponíveis. Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre Educação Básica, Educação Superior, Educação Tecnológica e Alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente. (BRASIL, 2007, p. 9-10).

Com o lançamento do PDE, a questão do Sistema Nacional de Educação começou a ser desenhada no cenário da educação brasileira, mas não nos moldes preconizados por Bordignon (2009), Ganzeli (2013) e Saviani (2017), que demarcam um sistema em que o MEC não seja o

²¹ Programa criado pelo decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004.

²² O programa era constituído de 30 metas para enfrentar os desafios da qualidade educacional, das quais 17 se referem à educação básica. O PDE propõe-se a promover a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos entes federativos. O PDE tem a finalidade de, complementarmente ao FUNDEB, consolidar o regime de colaboração, proporcionar maior autonomia aos entes federados, enfim, contribuir para a equalização da oferta educacional e para a sua melhor qualidade. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 83).

protagonista das políticas públicas educacionais postas em ação no país. No caso específico do PDE, o MEC tinha prevalência na coordenação desse plano.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é composto de vários programas e ações que com suas institucionalizações passaram a ser elementos estruturantes desse plano, ao mesmo tempo em que outras ações e políticas foram implementadas. Levando em consideração essas ações do PDE, o decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 regulamentou o Plano de Metas Todos Pela Educação. Para Silva (2011 p. 133), esse plano trouxe pelo menos quatro elementos que se tornariam as diretrizes orientadoras do governo federal em relação aos entes federados (estados, municípios e Distrito Federal).

A definição de diretrizes que deveriam ser perseguidas por todos aqueles que aderissem ao Plano de Metas;

A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que passou a ser o balizador para a avaliação da qualidade da Educação Básica e referência fundamental nos processos de controle e acompanhamento das metas educacionais definidas;

O pressuposto de que a adesão ao Plano de Metas seria de natureza voluntária por parte dos demais entes da federação e que essa adesão se daria a partir da formulação e apresentação ao MEC do respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR passou a ser a base para a articulação da União com os estados, municípios e Distrito Federal, com vistas à realização de convênios e cooperação técnica e financeira junto a esses entes;

O apoio da União foi estruturado e organizado em torno de quatro eixos de ação: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; infraestrutura física.

Vale destacar no governo Lula a aprovação da Emenda Constitucional nº 59²³, de 11 de novembro de 2009, que estabeleceu a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para todos com idade entre quatro e dezessete anos, abarcando ainda os que não tiveram acesso a escola na idade própria. Na visão de Gentili e Oliveira (2013, p. 254), ações como essa Emenda Constitucional foram medidas importantes “para ampliar e assegurar o direito à educação, especialmente no que se refere à universalização da educação básica e sua melhoria e à democratização do acesso à educação superior.” Outra medida aprovada nesse período foi a Emenda Constitucional nº 53²⁴, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb). Esse fundo, com duração prevista para catorze anos, trouxe como inovação em relação ao Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

²³ Essa Emenda Constitucional alterou os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal.

²⁴ Essa Emenda Constitucional deu nova redação ao §5º do artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

a ampliação do financiamento para as três etapas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

No que diz respeito ao ensino superior, foram importantes no governo Lula medidas como a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), o qual concede bolsas integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior, em cursos de graduação e sequenciais, cujo público alvo são os estudantes que saíram do ensino médio com baixa renda. Outra ação do governo Lula no ensino superior foi a criação de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)²⁵, que tinha como objetivo principal a ampliação e a permanência nas universidades federais. Com esse programa, as universidades federais foram incentivadas a promover a expansão tanto física quanto acadêmica e pedagógica. Gentili e Oliveira (2013, p. 257) asseguram que as iniciativas desse programa “contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas orientadas a diminuir as desigualdades sociais e educacionais no país.”

Depreende-se dos programas, planos e projetos que foram implementadas muitas mudanças durante os dois governos de Lula, porém rupturas e permanências também se fazem presentes, o que reverbera na atuação do Estado e na forma como são geridas as políticas públicas principalmente na área educacional. Para Dourado (2007, p. 937),

[...] no Brasil, houve a desconcentração de ações educacionais de forma muito mais efetiva do que a descentralização garantidora de autonomia aos entes federados. Ou seja, o que ocorre é transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica.

Frigotto (2011, p. 246) concorda sobre os diversos feitos nos governos de Lula e que contribuíram sistematicamente para alcançar as populações mais marginalizadas deste país. Mas, ao mesmo tempo, o autor aponta que

[...] a despeito de algumas intenções em contrário, a estratégia de fazer reformas conciliando e não confrontando os interesses da minoria prepotente com as necessidades da maioria desvalida acaba favorecendo essa minoria, mantendo o dualismo estrutural na educação, a inexistência de um sistema nacional de educação, uma desigualdade abismal de bases materiais e de formação, condições de trabalho e remuneração dos professores, redundando numa pífia qualidade de educação para a maioria da população.

²⁵ Instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

Portanto, as avaliações dos governos Lula parecem indicar que as políticas públicas assumidas nesse período contribuíram para mudanças estruturais, porém mais direcionadas a política de governo do que de Estado. Além disso, houve a preocupação em seguir o protocolo dos organismos internacionais na medida em que o país precisava se mostrar aberto às demandas do mercado. E como bem pontua Frigotto (2011, p. 251),

[...] para o mercado não há sociedade, há indivíduos em competição. E para o mundo da acumulação flexível, não há lugar para todos, só para os considerados mais competentes, os que passam pelo metro que mede o tempo fugaz da mercadoria e de sua realização.

3.3 Governos de Dilma Rousseff e Michel Temer

Em 2010, Dilma Rousseff foi eleita com 56% dos votos no segundo turno contra 44% do seu adversário José Serra do PSDB. A vitória da candidata do PT se concentrou principalmente nos estados mais pobres do Norte e Nordeste, Rio de Janeiro e em Minas Gerais. De forma geral, os eleitores de Dilma estavam concentrados nas áreas mais pobres da população e entre aqueles com menor escolaridade (FILHO; MORAIS, 2018).

No governo da presidenta Dilma, houve um crescimento de investimentos na área social e tinha como um dos seus maiores desafios impulsionar a competitividade que naquele momento estava estagnada. Nesse sentido, para reduzir os custos de produção, impulsionar a economia e aumentar o consumo tendo como base o crédito pessoal, três conjuntos de medidas foram tomadas: “taxas de juro mais baixas, desvalorização do real e a redução dos custos de energia e de transporte” (FILHO; MORAIS, 2018, p. 172). Para esses mesmos autores, o governo de Dilma Rousseff estava comprometido “com a aceleração do crescimento econômico e a distribuição de renda por meio do fortalecimento das políticas econômicas novo-desenvolvimentistas” (FILHO; MORAIS, 2018, p. 172), mas apesar desse indicativo de propostas para acelerar o crescimento não havia, por parte do governo, nenhuma sinalização de que o tripé neoliberal seria deixado de lado²⁶.

Já em 2014, Dilma foi reeleita para o seu segundo mandato. Nessa oportunidade, ela concorreu com o senador Aécio Neves do PSDB e novamente foi vencedora da disputa eleitoral com 52% dos votos válidos. Mas, para Filho e Moraes (2018, p. 183), a vitória de Dilma não se mostrou contundente por dois motivos. “Primeiro, porque coincidiu com uma rápida

²⁶ Iniciou-se, segundo Filho e Moraes (2018) uma “nova matriz econômica” (NME) que tinha como objetivo apoiar as políticas fiscais, cambiais e industriais do governo Dilma.

deterioração da economia. As taxas de crescimento do PIB, que vinham caindo desde 2010, tornaram-se negativas em 2014 e continuaram a despencar, e a economia entrou em sua pior crise na história recente.” Nesse ponto, os mesmos autores apontam outros fatores que pioraram ainda mais o cenário interno para Dilma, tais como: as melhorias que eram marcas dos governos do PT estancaram; a dificuldade de convívio político com o Congresso Nacional e o massacre liderado pela grande mídia que foi usada como instrumento para investigação e julgamento de figuras proeminentes do governo e que culminou com a operação Lava Jato.

O segundo motivo da fragilidade da vitória de Dilma “está ligada a sua campanha. Em 2014, diante da ascensão conservadora, a presidenta adotou um discurso mais à esquerda, sem precedentes nos governos anteriores do PT, que tendiam a ser mais conciliatórios” (FILHO; MORAIS, 2018, p. 184). A aliança de vencedores construída no primeiro mandato de Dilma foi substituída por uma aliança progressista na reeleição que tinha como base “os trabalhadores organizados, os pobres não organizados – em especial, das cidades pequenas e médias e da zona rural do Sudeste, Norte e Nordeste – e partidos de esquerda, movimentos sociais e um grande número de ONGs” (FILHO; MORAIS, 2018, p. 184).

No período dos governos de Dilma Rousseff, pode ser observada a ampliação de alguns programas criados nos governos Lula. O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) é um desses exemplos. Criado em 2010²⁷, esse sistema foi ampliado em 2012²⁸ pela então presidenta Dilma e em 2014 atingiu o recorde de atendimento: mais de nove milhões de alunos se inscreveram para o exame. Segundo Nogueira et. al. (2017, p. 2-3), o Sisu, supostamente, apresenta três vantagens básicas em relação aos tradicionais vestibulares.

Em primeiro lugar, ele traria um ganho institucional, ao tornar o processo de ocupação das vagas mais barato e mais eficiente. [...] Em segundo lugar, e diretamente relacionado ao ponto anterior, o Sisu teria a vantagem de propiciar maior mobilidade geográfica aos estudantes, ampliando as trocas acadêmicas e culturais e a própria integração do país. [...] Em terceiro lugar, é preciso destacar o possível efeito de inclusão social do Sisu.

Assim, o ponto de destaque do alcance do Sisu como política pública de inclusão social está no fato de que um dos objetivos do sistema é o de incluir os estudantes das camadas mais pobres da população. É importante destacar a articulação do Sisu com a Lei de Cotas²⁹ que destina, pelo menos, cinquenta por cento das vagas oferecidas pelo Sisu para os alunos que

²⁷ Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010.

²⁸ Portaria Normativa nº 21, de 05 de novembro de 2012.

²⁹ Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

fizeram o ensino médio em escolas públicas. E dentro desse percentual, no mínimo vinte e cinco por cento das vagas deve ser destinada a alunos da rede pública com renda familiar *per capita* inferior a um salário mínimo e meio. Além disso, dentro dessas cotas deve ser garantido um percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas.

Outra marca importante do governo Dilma Rousseff na educação, talvez a mais marcante, seja em relação à Educação Profissionalizante. Tal ação é realizada fortalecendo as escolas e institutos técnicos, modernizando e expandindo as escolas públicas de Ensino Médio que estão integradas à Educação Profissionalizante. Para colocar em prática esse intento, é criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)³⁰, cujo objetivo era tornar acessível em todo território nacional, a oferta de cursos técnicos e profissionais, preparando um número considerável de estudantes para o mercado de trabalho.

Destaca-se ainda no governo Dilma a aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024. Esse plano estava em discussão no Congresso Nacional desde o final do segundo mandato de Lula, 2010, mas não conseguiu avançar nesse período. A sua aprovação aconteceu com a promulgação da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que tem como diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014).

Além disso, o PNE traz em seu escopo as seguintes metas: atendimento de no mínimo 50% das crianças de zero a três anos em creches na Educação Infantil; atendimento de 100% das crianças de quatro e cinco anos; conclusão de 95% dos alunos de seis a catorze anos do Ensino Fundamental; valorização do professor; universalização do Ensino Médio para os alunos de quinze a dezessete anos; elevação da taxa bruta de matrícula no Ensino Superior; meta de

³⁰ Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.

50% das escolas públicas atendendo pelo menos 25% dos alunos da Educação Básica em tempo integral e o mais importante para a operacionalização das demais metas, o investimento público em educação, com meta de no mínimo 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até o quinto ano de vigência do PNE e no mínimo o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. Assim, percebe-se a explicitação de diretrizes e metas bem claras para a próxima década no que diz respeito às políticas públicas em educação.

Um fato muito controverso do governo da presidenta Dilma foi o lançamento do documento “Pátria Educadora” em 2015. Esse documento sofreu várias críticas de vários setores, inclusive alguns alinhados com os programas do Partido dos Trabalhadores. Freitas (2015), analisando o documento, aponta uma série de equívocos que partiram da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência sob o comando de Mangabeira Unger.

A primeira impressão exposta por Freitas (2015, s.p.) é de que,

Como documento que pretende informar políticas públicas, ele é absolutamente insuficiente e ausente de resultados oriundos de pesquisa e que possam lastrear as recomendações que são feitas por ele. É um documento de advocacia de ideias. Mesmo quando faz referência às “pesquisas que provam” este ou aquele aspecto que defende, não revela de quais pesquisas está falando.

Além disso, e o mais grave ainda, é que o documento “Pátria Educadora” se mostrou totalmente desvinculado das discussões que nortearam as Conferências Nacionais de Educação (Conae) e as políticas públicas delineadas no Plano Nacional de Educação. Ou seja, esse documento propunha começar do zero uma “nova” política educacional para o país relegando totalmente discussões feitas com a participação da sociedade civil. Nas palavras de Freitas (2015, s.p.), o governo propunha um “reset” ou “del” na política educacional produzida até aquele momento.

Em síntese, a proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência no que diz respeito à educação direcionava para três passos: avaliação, redistribuição e correção, conforme assevera o documento preliminar “Pátria Educadora”.

Para reconciliar gestão local com padrões nacionais, precisamos de três instrumentos principais: i) sistema nacional de avaliação e de acompanhamento; ii) mecanismo de redistribuição de recursos e quadros para regiões mais pobres; e iii) ações para apoiar redes escolares locais, especialmente aquelas em situação de desempenho crítico. O desenvolvimento destes três elementos no sentido de organizar e qualificar a educação brasileira exige que, por um lado, se definam as competências de cada ente da federação na educação e, por outro, se estruture a gestão dos

sistemas de ensino, de forma que nosso sistema federativo seja parte central de melhoria da qualidade de educação no país. (BRASIL, 2015, p. 2 e 3).

Para Freitas (2015), o documento “Pátria Educadora” é fruto das reivindicações, em que de um lado estão os empresários, que desejam a melhoria dos índices de produtividade com mão de obra qualificada com remuneração reduzida; do outro, a esquerda que representa os movimentos das ruas que demandam melhor qualidade de vida, e creem que a educação é o caminho para que alcance os seus objetivos. Para isso, mesmo que estejam no poder partidos como o PT, a saída é

[...] uma combinação de ajuste fiscal (com efeito, na reserva de mão de obra para reduzir salário no curto prazo e recriar parâmetros econômicos favoráveis, inclusive no campo da infraestrutura) com reformas empresariais na educação que mobilizem o setor privado, inclusive via terceirização por concessão, a dar conta do imenso passivo educacional, o que poderá aplacar “as iras” das reivindicações das ruas. (FREITAS, 2015, s.p.).

O fato que mais causou indignação no governo da presidenta Dilma foi, sem sombra de dúvidas, o golpe sofrido por ela antes do término do seu mandato em 2016. Em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados aprovou o afastamento provisório de Dilma com 367 votos favoráveis contra 137 votos contra o início do processo do *impeachment*. O golpe final foi dado em votação pelo Senado quando a presidenta Dilma foi destituída do cargo por 61 votos a favor do seu *impeachment* contra 20 votos pela derrubada do processo. Assim, em 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff foi destituída do cargo.

Para Filho e Morais (2018), alguns acontecimentos foram determinantes para a derrubada da presidenta. A burguesia internacional e grande mídia nunca apoiaram de forma irrestrita os governos do PT, apesar de ter acomodado e moldado à nova realidade a partir de 2003. Outro fator importante foi a introdução de políticas novo-desenvolvimentistas, principalmente a partir do segundo mandato do governo Lula. Além disso, o PT perdeu o apoio de grande parte da classe média após o mensalão³¹ e as iniciativas do governo em aumentar as políticas públicas na área social. Interferiu também de forma importante o retorno da inflação e da recessão econômica, que acabaram por distanciar os trabalhadores organizados do governo. E como se não bastasse todo esse cenário, o governo perdeu também o apoio da burguesia interna justamente devido à desaceleração da economia, a autonomia da presidenta em relação

³¹ Segundo Figueiredo (2013), mensalão é o nome criado pela mídia para o caso de denúncia de corrupção política em virtude da compra de votos por parlamentares do Congresso Nacional brasileiro, nos anos de 2005 e 2006.

ao Congresso Nacional, o não cumprimento de acordos sobre políticas públicas e o avanço da operação Lava Jato.

Várias foram as tentativas em tirar o PT de cena. “Primeiro, tentou-se impugnar a legitimidade da reeleição em 2014. Em seguida, buscou-se imputar ao governo crimes fiscais por iniciativas sem consequência real e que não apenas nunca tinham sido consideradas criminosas nas administrações federais anteriores [...]” (FILHO; MORAIS, 2018, p. 235). O importante para os atores que articulavam a derrubada da presidenta Dilma era o poder, não sendo levados em consideração os custos para a economia, o bem-estar social e a união da nação. Estava em jogo apenas o poder pelo poder.

Após o impeachment de Dilma Rousseff, o novo governo foi liderado pelo vice-presidente Michel Temer. As principais ações do governo Temer foram tomadas no sentido de acumulação de riqueza e que trouxe como consequência a exclusão da grande maioria da população. Entre essas ações, Filho e Moraes (2018, p. 238) destacam:

[...] em primeiro lugar, a mudança nos contratos de exploração de petróleo para privilegiar o capital transnacional em detrimento da Petrobras, sob o argumento de que esta se encontrava sem condições financeiras de realizar os investimentos necessários à exploração do pré-sal. Em segundo lugar, foi aprovada, em dezembro de 2016, uma emenda constitucional que congelava os gastos primários do orçamento fiscal (corrigidos apenas pela inflação) por até vinte anos, tendo por base o valor do orçamento executado em 2016, inclusive o do investimento. Em terceiro lugar, aprovou-se em julho de 2017 uma reforma dos direitos trabalhistas que liberalizou amplamente o mercado de trabalho. Em quarto lugar, tentou-se fazer também uma dura reforma da previdência social, embora sem sucesso, em consequência da proximidade das eleições.

Enfim, o governo Temer não conseguiu desenvolver ações que se transformassem em desenvolvimento para o país, porque, entre outros aspectos, estava em curso no Brasil uma grave crise econômica; as reformas neoliberais propostas por esse novo governo eram extremamente impopulares e pela própria incompetência do governo e do grupo que o apoiava em colocar em prática o seu “plano” de governo. Para Filho e Moraes (2018, p. 239), “a tragédia política que se desenrola no Brasil é sintomática de algo muito maior que uma disputa entre facções criminosas pelo espólio do Estado.” E mais do que isso, “esses processos demonstram o esforço das elites neoliberais em destruir o frágil equilíbrio constitucional entre a expansão da cidadania e a reprodução do privilégio [...]” (FILHO; MORAIS, 2018, p. 239). Em última instância, se resume na tentativa desses grupos que detêm o poder de interferir no equilíbrio frágil que existe entre democracia e neoliberalismo.

Com o objetivo de instituir um Novo Regime Fiscal (NRF)³² no país, o governo Temer enviou para o Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional de número 241 para a Câmara dos Deputados e 55 para o Senado Federal, que após as discussões e votações se transformaram na EC 95, aprovada em 15 de dezembro de 2016. Resumidamente, essa EC congelará as despesas primárias e liberará os pagamentos relativos ao mercado financeiro, e prevalecerá por 20 anos. Assim, esse NRF tem a previsão de estender os seus resultados até 2036. Portanto, estarão “limitadas as possibilidades da implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira” (AMARAL, 2017, p. 6).

Uma das políticas públicas mais afetadas pela EC 95 é sem dúvida o Plano Nacional de Educação aprovado em 2014. Com as limitações impostas por essa Emenda Constitucional, dificilmente as 20 metas do PNE serão executadas, tendo em vista que a sua execução exige uma elevação substancial do volume de recursos financeiros. Dentre outras coisas, o PNE propõe:

Expandir o quantitativo de matriculados na Educação Básica e na Educação superior, tanto na graduação quanto na pós-graduação; melhorar o fluxo e a aprendizagem dos estudantes; alfabetizar na idade adequada; diminuir analfabetismo; expandir a educação em tempo integral; elevar a qualificação dos professores da Educação Básica; incluir jovens com deficiência, transtorno globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; elevar a escolaridade média da população – no campo, entre os mais pobres e negros; aumentar a titulação dos professores da Educação Básica em nível de mestrado e doutorado; assegurar planos de carreira para os profissionais da Educação Básica; efetivar a gestão democrática nas escolas e instituições; diminuir o percentual de estudantes matriculados nas instituições de educação superior IES privadas; elevar a proporção de mestres e doutores nos corpos docentes das IES privadas; e formar, em nível de pós-graduação, a metade dos professores da Educação Básica. (AMARAL, 2017, p. 7).

Para que sejam cumpridas todas as ações que estão previstas no PNE, a meta 20 que trata sobre o financiamento das metas, determina que, até 2024, a aplicação de recursos públicos sejam equivalentes a 10% do PIB na educação brasileira. Isso equivale dizer que o MEC precisaria dobrar o volume de recursos financeiros. A questão que se impõe é: o MEC, no contexto do poder executivo, teria prioridade em relação à aplicação desses recursos? Será

³² Esse NRF particiona o orçamento da União em 15 partes independentes. O orçamento de cada uma dessas partes fica sujeita à seguinte condição: as despesas primárias, a partir de 2018, só poderão ser reajustadas, no máximo, pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e, para o ano de 2017, as despesas primárias do exercício de 2016 seriam corrigidas em 7,2%. Entretanto, ficam fora das despesas primárias as despesas com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida; ou seja, para essas despesas não há nenhuma limitação, podendo, é claro, ultrapassar o limite imposto pelo IPCA para as despesas primárias. (AMARAL, 2017, p. 6).

árdua a atuação da sociedade brasileira no que diz respeito à exigência no cumprimento do que estabelece o PNE 2014-2024. Amaral (2017) chega a afirmar que teremos uma verdadeira luta democrática da sociedade para aplicação desses recursos. Nesse mesmo sentido, Sanfelice (2017, p. 273) aponta que a EC 95 “é um tiro de misericórdia em um paciente moribundo. É como tirar da veia o pouco de sangue que ali se encontrava.”

No caso específico da educação, Saviani (2017) alerta que as iniciativas tomadas pelo governo Temer configuram-se um verdadeiro “açodamento” caracterizado justamente por propostas neoconservadoras. Dentre as várias iniciativas desse governo, é importante destacar: os cortes no orçamento por 20 anos, fim da vinculação constitucional dos recursos para educação e saúde e, como se não bastasse esta gama de atitudes arbitrárias, todos foram surpreendidos com a publicação da Medida Provisória 746/2016³³ alterando a Lei 9394/96 e instituindo a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Sanfelice (2017, p. 273) entende que a forma com que foi tratado um tema de tamanha envergadura e essencial à educação brasileira, mostrou que,

Além da MP ignorar o acúmulo do que o campo educacional vem historicamente construindo, o seu conteúdo, analisado pelo Fórum, demonstra-se retrógrado e conservador. Reforça a fragmentação e hierarquia do conhecimento escolar, não trata de questões basilares, condições objetivas e infraestruturais das escolas, a profissionalização e valorização dos profissionais da educação, a relação discente-turma-docente, a inovação nas/das práticas pedagógicas, entre outros aspectos.

No que diz respeito à forma como Michel Temer chegou ao poder e à maneira como vem implementando as “mudanças” ou “reformas”, mostram o inverso do que vem sendo discutido nesta seção, que é justamente a adoção de políticas públicas, principalmente na área social, que leve em consideração o planejamento. Para Saviani (2017, p. 228), esse tipo de atitude é bastante peculiar da classe dominante brasileira que não consegue “tolerar” as classes subalternas na vida política, e, portanto, tramam “golpes sempre que presente o risco da participação das massas nas decisões políticas.”

À medida que avançamos nas definições sobre o Estado e o seu papel, o lugar do planejamento nas políticas públicas e a forma como atua cada governo fica mais evidente a necessidade de se esclarecer qual a força e o lugar da sociedade civil quando é convocada pelo poder público para participar e discutir políticas tão importantes para o cidadão, como os planos

³³Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, “Conversão da Medida Provisória nº 746, de 2016”.

nacionais, estaduais e municipais de educação. É possível mudar a realidade que se apresenta no dia a dia e traçar um futuro mais promissor para todos? Parece que para viver com tal utopia é necessário ter nítido que vivemos em uma constante disputa, porque em última análise as políticas educacionais que se traduzem em políticas públicas nisso se resumem. Por isso, para Saviani (2017, p. 230), “acreditar que estão dadas em nossa sociedade as condições para a realização plena da educação é assumir uma atitude idealista. Inversamente, nesta sociedade é realista quem considera a política como a prática dominante à qual se subordina a educação.”

Enfim, o desafio em planejar a educação passa necessariamente pela participação ativa da sociedade civil. Não se pode aceitar que políticas públicas estruturantes como os planos de educação, sejam eles no contexto nacional, estadual e municipal, se transformem em uma peça de ficção ou em um amontoado de boas intenções aprovados apenas para cumprimento de ritual legal. Os acontecimentos que tomaram o Brasil desde 2016 indicam que caminhamos para um enfrentamento contra as arbitrariedades dos governos neoliberais que assumiram o poder.

Na seção 3, a análise da elaboração dos Planos de Educação no Brasil tem a sua importância, exatamente porque os planos em sua essência são uma forma de planejamento estruturado que, conforme a legislação em vigor (CF/88, LDB/96), definem as políticas públicas educacionais para uma década. Além disso, nos períodos de discussão e elaboração desses planos fica evidente a forma como o poder estatal atua para imprimir a sua visão e interesses. Nesse sentido, nos propomos a discutir quais os encaminhamentos e estratégias foram usadas na elaboração dos PNEs de 2001-2010 e de 2014-2024; os PEEs do estado de Minas Gerais nos períodos de 2011-2020 e de 2018-2028 e as tentativas de elaboração do PME de Uberlândia-MG.

4 A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2015

A elaboração dos planos nacionais de educação é uma exigência da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996. Esses dois ordenamentos legais, que também são frutos dos movimentos sociais e da participação popular na sua formulação, definem: o artigo 214 da CF/88 “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal” (BRASIL, 2016), o artigo 9º, inciso I “A União incumbir-se-á de: I – Elaborar o plano nacional de educação, em colaboração com os estados, Distrito Federal e os municípios” (BRASIL, 1996), e ainda o artigo 87 da Lei 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, definiu que “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre educação para Todos” (BRASIL, 1996).

Com a aprovação da Lei 10.172/2001, os estados e municípios foram convocados a elaborar os seus respectivos planos de educação. No artigo 2º da referida Lei determinava que, “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.” Ficou evidente posteriormente que, alguns estados, e de forma mais específica e importante para este estudo, que o município de Uberlândia-MG não cumpriu com essa norma. Ou seja, só foi possível vislumbrar um Plano Municipal de Educação para esse município 14 anos depois e com a aprovação de um novo PNE em 2014.

Os estados e municípios foram também responsabilizados em elaborar os seus respectivos Planos de Educação com a promulgação da Lei 13.005/2014 que no artigo 8º afirma que, “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.” (BRASIL, 2014, s.p). Assim, o ordenamento legal não deixava dúvidas de que os entes federados tinham a obrigação durante o período de um ano para adequar ou elaborar os seus planos de educação.

A abordagem sobre a elaboração dos PNE, PEE e PME de Uberlândia é importante neste trabalho porque traz para a discussão a forma como o Estado atua nos vários momentos de discussão com a sociedade civil, apontando que concepções de Estado estão presentes e se a formulação de uma política pública tão importante quanto os planos de educação se deram a

partir de um planejamento estruturado e debatidos com os interessados, ou se houve apenas o cumprimento de uma determinação legal.

Enfim, serão apresentados e discutidos nessa seção, os Planos Nacionais de Educação de 2001-2010 e o de 2014-2024, construídos a partir da mobilização da sociedade civil no primeiro caso, e depois no segundo com a convocação do governo federal, mas também com a participação efetiva dos cidadãos como demonstra Saviani (2017). Pautaremos também os Planos Estaduais de Educação do Estado de Minas Gerais que foram aprovados para os períodos de 2011-2021 e ainda sobre a vigência desse último plano foi aprovado o PEE de 2017-2027. Assim, o estado de Minas Gerais optou pela discussão e construção de um novo PEE, apesar da possibilidade garantida em Lei pela adequação do plano que estava em vigor. No que tange ao município de Uberlândia-MG, demonstraremos apenas as “tentativas” de construção do PME, sob a égide da Lei 10.172/2001. Já que, nesse período de determinação legal para construção do referido plano, não houve do poder público local a iniciativa para implementação de tal política pública educacional.

4.1 A Construção dos Planos Nacionais de Educação de 2001 – 2010 e 2014 - 2024

4.1.1 Plano Nacional de Educação de 2001 – 2010: projeto da sociedade versus projeto do governo

A despeito do que determina tanto a CF/88 quanto a LDB, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso não se mobilizou para cumprir os prazos para formulação e aprovação do Plano Nacional de Educação. Segundo Valente e Romano (2002), somente após a mobilização da sociedade é que o governo de FHC desengavetou o seu projeto de PNE e encaminhou à Câmara em 11 de fevereiro de 1998. E tal pressão surtiu efeito justamente porque no dia 10 de fevereiro de 1998 foi protocolado na Câmara um projeto de PNE produzido pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”, que ficou conhecido como “Proposta da Sociedade Brasileira”. A partir deste momento, inicia-se a disputa entre dois projetos de Planos: um elaborado a partir de discussões com a sociedade civil e o outro que foi basicamente elaborado pelo governo federal, mais especificamente pelo MEC. Nas palavras de Valente e Romano (2002, p. 98), “Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso pela proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressa a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes [...]”.

O projeto de PNE do governo federal surgiu com base nos documentos resultantes da participação do Brasil em eventos internacionais que tinham como fomentadores o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (SOUZA, MENEZES, 2015). O próprio governo federal reconhece que não teria tempo suficiente para uma discussão mais ampla do projeto do PNE por todos os interessados, por isso,

Com o intuito de organizar o debate e de facilitar a participação mais ampla possível dentro das limitações do prazo para a elaboração do Plano, o Ministério da Educação elaborou um documento preliminar com a indicação de problemas e diretrizes principais e sugestões de metas a serem estabelecidas de forma a organizar o debate. (BRASIL, 1998, p. 15).

Assim, o MEC reconhece que sistematizou um documento preliminar contendo diretrizes e metas. Além disso, o MEC reconhece que tomou como parâmetro o “Plano Decenal de Educação para Todos” que tem como referência as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. O MEC ainda considerou relevantes os seguintes eventos:

- Declaração de Nova Delhi - Índia, 1993;
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento - Cairo, Egito, 1994;
- Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social - Dinamarca, Copenhagem, 1995;
- 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher - Beijing, China, 1995;
- Afirmação de Aman - Jordânia, 1996;
- 45ª Conferência Internacional da UNESCO - Genebra, Suíça, 1996;
- Declaração de Hamburgo - Alemanha, 1997. (BRASIL, 1998, p. 16).

Ou seja, tais afirmações nos documentos oficiais do MEC corroboram com o posicionamento de que esse projeto tinha um viés neoliberal³⁴ e alinhado com os organismos internacionais que ditavam as regras no âmbito da educação no país neste período, e que por consequência, não se preocupava em promover uma ampla discussão com a sociedade com maciça participação popular. Nesse sentido, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 23) atestam que “na apresentação e na indicação da estratégia de elaboração do PNE, conforme destacada

³⁴ Os neoliberais postulam para a política educacional ações do Estado descentralizadas, articuladas com a iniciativa privada, a fim de preservar a possibilidade de cada um se colocar, de acordo com seus próprios méritos e possibilidades, em seu lugar adequado na estrutura social. (HOFLING, 2001, p. 38).

acima, ficou evidente a preocupação do MEC em justificar a pouca participação da sociedade na elaboração do plano [...]”.

Apesar da participação de instituições como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) nos encaminhamentos das propostas do governo em relação ao projeto do PNE, Arelaro (2007, p. 904) afirma que “estas entidades, por sua vez, não haviam realizado democraticamente, reuniões, plenárias municipais e estaduais, com suas redes de ensino, para ouvir pais, alunos, professores, funcionários e outros grupos da comunidade escolar [...]”. Era, portanto, um projeto que ecoava o ponto de vista dos dirigentes destas entidades.

Já o projeto do PNE formulado pela sociedade civil trazia em sua formulação o anseio do cidadão representado em vários momentos de participação e consultas. Hermida (2006, p. 247 e 248) relata que

Desta forma já estava delineada a alternativa para a elaboração da proposta do Plano Nacional de Educação pelo coletivo de trabalhadores da educação. Diante dessa realidade, a sociedade civil também se organizou para intervir, promovendo amplos debates através da análise e discussões coletivas de experiências educacionais, elaborando, na forma de propostas, caminhos alternativos àqueles praticamente impostos pelo governo nacional. Dentre os setores organizados no campo específico da educação, destacam-se os de professores e estudantes reunidos em torno do I e II Congresso Nacional de Educação (Coned) e da União Nacional dos Estudantes (UNE), em torno do Sindicato Nacional de Associações Docentes (Conad) e do Sindicato Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN) e, para reverter o quadro de sucateamento do setor de Ciência e Tecnologia, os setores organizados e mobilizados na Frente de Defesa do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (criado na 49ª Reunião Anual da SBPC, em julho de 1997) e na Frente Parlamentar em Defesa do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia. Os professores reunidos nesses eventos e associações sindicais e científicas discutiram, debateram e elaboraram propostas com a finalidade de constituir um modelo político-pedagógico alternativo.

No mesmo sentido, Arelaro (2007, p. 904) afirma que

O Fórum Social Mundial constitui um outro bom exemplo, pois, contrariando todos os prognósticos, foi realizado diversas vezes na cidade de Porto Alegre (RS), a partir de 1998, reunindo, em cada evento, entre 60 mil e 150 mil pessoas, em torno de propostas que pudessem gerar alternativas – econômicas, políticas, sociais e culturais – ao atual modelo capitalista prevaricador.

Para Bordignon, Queiroz e Gomes (2011), a proposta do PNE que teve origem na participação popular foi elaborada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública em dois

Congressos Nacionais de Educação (Consed) realizados em Belo Horizonte, sendo que o primeiro aconteceu em julho e agosto de 1966 e o segundo em novembro de 1997. No II Consed, foram realizadas várias discussões por meio de mesas-redondas, conferências, apresentação de trabalhos e comunicações que culminaram com as plenárias temáticas, onde foram consolidadas as propostas do novo PNE.

Valente e Romano (2002, p. 101) ressaltam que “graças à pressão social produzida, sobretudo, pelos profissionais da educação, o texto do PNE votado no parlamento contemplou algumas medidas”, mas ficou evidente que a maioria dessas medidas aprovadas pelo parlamento foram vetadas posteriormente pelo governo FHC. Os principais vetos do governo FHC estão relacionados com o financiamento da educação. Para Valente e Romano (2002, p. 102), “o governo, em seu projeto, assim como em suas ações concretas, trabalhou (como trabalha) com a lógica do ajuste estrutural imposto pelo FMI. Por isso, postula basicamente a manutenção do *status quo*.”

Após várias idas e vindas e muitos debates no Congresso Nacional, no dia 09 de janeiro de 2001, o presidente da República sancionou a Lei 10.172 com nove vetos em relação ao que foi aprovado pelo Congresso Nacional. Dois vetos estavam relacionados com o financiamento público da educação. O principal deles versa sobre a elevação dos gastos públicos em relação ao PIB, em que até ao final da década os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam atingir o mínimo de 7% do PIB.

Enfim, para Arelaro (2007, p. 905), “a participação popular e a gestão democrática representam pontos frágeis e polêmicos também nos governos democráticos, constituindo-se espécie de resistentes ‘calcanhares de Aquiles’ que impedem, contraditoriamente, o pleno desenvolvimento do (novo) discurso conservador.” Por isso, é necessário sempre o movimento de resistência por parte dos movimentos organizados da sociedade civil para que a sua participação no delineamento das políticas públicas não seja uma concessão do poder público, mas que as suas vozes sejam ouvidas e as ações efetivadas.

4.1.2 Plano Nacional de Educação de 2014 – 2024: Conae: construindo o sistema nacional articulado: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação

Em 2010, realizou-se a I Conferência Nacional de Educação (Conae), a qual tinha como foco a discussão sobre a construção do sistema nacional de ensino partindo do projeto de Plano Nacional de Educação que se desejava para o Brasil. Foram criados em todo Brasil fóruns, em especial o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que em seus espaços de discussão

contaram com a participação de professores e demais profissionais da educação. A realização desses eventos foi bastante proveitosa no que diz respeito à participação de associações de educadores e entidades que representavam a sociedade civil. Dentre essas associações, destacam-se: Associação Nacional de pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Centro de Estudos de Direito Econômico e Social (Cedes), Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Institutos/Centros de Educação e equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir) (SABIA; ALANIZ, 2015).

Para Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 49), “a elaboração do Plano Nacional de Educação 2011-2020 resultou da convergência de eventos de mobilização social, ações do Ministério da Educação e contribuições institucionais [...]” Os mesmos autores destacam a participação e contribuição da Conferência Nacional de Educação, que sistematizou as diretrizes e estratégias de ação; do Conselho Nacional de Educação (CNE); as ações e avaliações do PNE 2001-2010 e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A Conferência Nacional de Educação de 2010 constituiu todo o arcabouço do processo de participação da sociedade civil fomentado em vários momentos, tais como: conferências, congressos, encontros, fóruns. Vale ressaltar que esse movimento de participação da sociedade civil tinha sido desencadeado no contexto da constituinte de 1988 e que deu a sua contribuição também na elaboração da LDB, do Plano Decenal de Educação para Todos e do PNE 2001-2010.

O Documento Referência da Conae de 2010 foi construído pela sistematização de vários documentos e propostas que de forma geral foram elaborados:

Conferências Brasileiras de Educação (CEBs) – seis edições entre 1980 – 1991 – organizadas por entidades da área educacional (Ande, Anped e outras);
 Congressos Nacionais de Educação (Coneds) – cinco edições entre 1996 e 2004 – organizados por entidades organizadas da área educacional;
 Conferência Nacionais de Educação – cinco edições – promovidas pela Câmara dos Deputados entre 2000 e 2005;
 Conferência Nacional de Educação para Todos – promovida pelo MEC em 1994 (precedida de conferências estaduais);
 Seminário Internacional de Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas – promovido pelo MEC em abril de 2006;
 Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica – realizada pelo MEC em novembro de 2006 (precedida por conferências estaduais);
 Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), realizada pelo MEC em abril de 2008 (precedida por conferências estaduais);
 IX Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Eneja), realizado em Curitiba em setembro de 2007; e

I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, realizada em Luziânia, em novembro de 2009. (BORDIGNON, QUEIROZ e GOMES, 2011, p. 49 e 50).

A participação dessas várias entidades e as suas contribuições na elaboração do Documento Referência corroboram com a indicação de que a construção do PNE 2014 – 2024 nasceu a partir das discussões com a sociedade civil, e, sobretudo, as Conaes tiveram o propósito de “reunir indicações, de forma democrática, por meio de ampla participação social, [...] do Plano Nacional de Educação 2011-2020” (BORDIGNON; QUEIROZ e GOMES, 2011, p. 51). Nesse mesmo sentido, Sabia e Alaniz (2015, p. 51) apontam que “o acontecimento das Conaes opôs-se ao planejamento centralizado e favoreceu um processo de debate democrático por meio da consulta pública à sociedade civil, no que tange à orientação da política educacional a ser implementada pelo PNE.”

Para Saviani (2017, p. 87), apesar de as Conaes serem caracterizadas por duas modalidades de conferências, as que tinham a iniciativa da sociedade civil e as de iniciativa do governo, é inegável a constatação de que “elas foram concebidas de modo que incorporassem as representações das entidades constitutivas da sociedade civil no campo educacional”. Ainda para Saviani (2017, p. 88), as representações e mobilizações das Conaes podem ser confirmadas pelos números que apontam “quase 4 mil participantes (3.889 credenciados, 5.300 deliberações, 2.057 emendas ao Documento-Base). Foram aprovadas na Plenária Final 677 propostas variando desde a ‘inclusão LGBT nos livros didáticos’ e ‘cotas raciais para ingressos nas universidades públicas’.”

A Conae mostrou a força de sua mobilização quando, no final de 2010, o governo enviou ao Congresso Nacional o projeto de PNE. Apesar de que, para Saviani (2017, p. 88), “esse projeto frustrou de certo modo as expectativas alimentadas com a Conae, pois deixou bastante a desejar, inclusive não incorporando a meta dos 10% do PIB para a educação, ao fixá-la em 7%”. Esse índice só foi alterado pela Câmara dos Deputados, que voltou a fixar os 10% aprovado pela Conae. Essa constatação confirma que as decisões advindas da participação da sociedade civil nem sempre são respeitadas pelo Estado. Há, invariavelmente, a tentativa em abortar os resultados frutos da deliberação coletiva.

Na avaliação de Oliveira et al. (2011, p. 484), a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 realizada em Brasília entre os dias 28 de março e 1º de abril, configurou-se como um momento de debate democrático e que “possibilitou a participação efetiva de diversos segmentos, discutindo os rumos da educação brasileira [...] para retirar daí os subsídios necessários à elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) para os próximos dez anos.”

Porém, os mesmos autores concordam que “o Projeto de Lei (PL n. 8.035) apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, [...] não refletiu o conjunto das decisões da Conae.” (ibidem). Por esse motivo é que as deliberações da Conae, que constituíram o documento final, têm o sentido de indicações da sociedade civil que se mobilizou acerca de apontamento das políticas públicas a serem implementadas como políticas de Estado. Entretanto, Gadotti (2014, p. 6) adverte sobre como se desenrola a participação dos cidadãos nos vários espaços públicos, afirmando que “a maioria dos espaços de participação são espaços consultivos. Os movimentos sociais e populares trabalham com uma concepção de participação como espaço de controle social e não só de consulta popular.” Fica evidente que não se pode falar participação efetiva da sociedade civil se essa participação se configura apenas no aspecto consultivo; é fundamental que haja nessa participação a conscientização de que é necessário criar um espaço de controle público do Estado e não apenas de interlocução com o Estado.

Um fato importante discutido por Saviani (2017) é a dimensão da participação da sociedade civil no encaminhamento de propostas ao projeto de Lei nº 8.035/2010. O autor cita que as 2.915 emendas estavam ligadas a entidades da sociedade civil e se originaram da militância educativa.

Assim, constatamos que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou 85 emendas; a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), 181; o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), 206; a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncime), 23; a ministra da Igualdade Racial, Luiza Helena de Bairros, 50; a Conferência Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), 60; o Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes), 41. Somente essas entidades já somam 646 emendas. (SAVIANI, 2017, p. 78).

Enfim, o que se deseja é que a participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas assumam um papel de protagonista, levando os governos em todas as instâncias a perceber que a temporalidade das ações do Estado não pode ficar atrelada aos desejos partidários e egoístas de quem está no poder. Nessa mesma direção, Saviani (2017, p. 82), afirma que, entre as várias razões que explicam a inoperância do Plano de Educação, destaca a “cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela exigência de racionalidade inerente à ação planejada.”

Na dimensão das análises do que foi discutido na Conae 2010 e efetivamente transformado em lei, Saviani (2017) aponta como uma das maiores frustrações, a fixação dos gastos com a educação em 5% do PIB nos primeiros cinco anos, chegando em 10% até o final

de vigência do PNE, e não em 10% como deliberado na Conferência. Além disso, Sabia e Alaniz (2015, p. 54) apontam que a meta 19 do PNE encontra-se em profunda contradição às discussões da Conae 2010, “uma vez que associa a gestão democrática ao critério técnico de mérito e desempenho.” Além disso, os mesmos autores argumentam que, “Contraditoriamente, o texto da meta conjuga a gestão democrática, que pressupõe poder de decisão coletivo sobre os rumos da escola e da política educacional, com a lógica individualista e liberal da meritocracia.” Ou seja, no documento aprovado, o critério que se estabelece, mesmo que de forma subjetiva, não representa o que defendem os educadores como uma gestão democrática.

Outro aspecto muito importante citado como contraditório entre o documento final da Conae 2010 e o PNE, citado por Sabia e Alaniz (2015, p. 54), está relacionado com “à manutenção da avaliação de desempenho estandardizada que desconsidera as especificidades e o projeto educativo e político das escolas.”, sendo essas avaliações usadas como único balizador para estabelecer o que é uma educação de qualidade.

A análise de alguns aspectos de como se configurou o documento final da Conae 2010 e o PNE mostra que no Brasil, no que diz respeito ao planejamento educacional, se faz necessário estabelecer um novo significado para o Plano Nacional de Educação (PNE). Portanto, para que a participação mude a realidade que está posta, é fundamental que se superem “[...] os riscos de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares” (GADOTTI, 2014, p. 3). Essas divergências apontam que o caminho para a aprovação de políticas públicas que tenham genuinamente a participação da sociedade civil, não se encerra com as discussões em plenária e muito menos com a aprovação de um documento norteador; é necessário superar as táticas de aliciamento do poder do Estado.

Pode-se depreender das discussões dos Planos Nacionais e Estaduais de Educação que mesmo sob a organização e supervisão do poder estatal, a representatividade da sociedade civil esteve presente nesses momentos se apresentando como protagonista desse cenário de delineamentos de políticas públicas educacionais. Como já discutido e definido nas seções 1 e 2, a concepção de Estado vigente na elaboração do PNE para o decênio de 2001-2010 era da vertente neoliberal, que apesar de não estar no seu auge como no início do governo de FHC na década de 1990, ainda imperava no Brasil (DARDOT; LAVAL, 2016). Em contrapartida o PNE para o decênio de 2014-2024, apesar de iniciadas as suas discussões em 2010, teve a sua promulgação no governo da presidenta Dilma Rousseff, que naquele momento já estava em ascensão a implementação do novo desenvolvimentismo (FILHO; MORAIS, 2018).

Assim, o PNE de 2001-2010 tem como característica principal durante a sua elaboração, o embate entre a sociedade civil organizada, que disputava o seu espaço na perspectiva de

indicar as suas reivindicações, e o poder estatal que tentava emplacar um documento oriundo dos executivos do MEC e orientados pelos organismos internacionais. A dicotomia entre os dois projetos ficou tão evidente que Valente e Romano (2002) evidenciam que existia o “projeto da sociedade versus o projeto do governo”. Portanto, no PNE 2001-2010 a postura de um Estado neoliberal que se preocupava apenas com o estabelecimento de uma legislação que contemplava os seus princípios e, que, tinha um planejamento centralizador e burocrático. A participação da sociedade civil não era considerada necessária. Apesar do discurso dos representantes do poder executivo coadunar com um planejamento participativo e de um projeto que fosse discutido com a sociedade.

Em contrapartida, o PNE aprovado para o decênio 2014-2024 esteve ancorado em discussões que se iniciaram com as Conae em 2010 e em 2014. Foram momentos de muitas discussões com instituições que representavam professores, alunos, pais, universidade e comunidade em geral. Para Saviani (2017), houve um movimento bastante intenso e proveitoso com as discussões que culminaram com o Documento Referência enviado para o governo e posteriormente para o Congresso. A postura do governo naquele momento foi de ouvir a sociedade civil por meio dos seus representantes, principalmente das Conferências Nacionais de Educação. Tal postura se coaduna com a concepção novo desenvolvimentista que tem a visão de um Estado que se preocupa com as políticas públicas sociais, e tem como pressuposto um planejamento participativo e democrático. Apesar de que na área econômica, o novo desenvolvimentismo ainda apresenta algumas características do neoliberalismo, particularmente em relação à preocupação com os mercados financeiros.

4.2 Planos Estaduais de Educação de Minas Gerais

Para entender a construção dos Planos Estaduais de Educação do Estado de Minas Gerais é necessário retroagir ao Primeiro Congresso Mineiro de Educação³⁵ que ocorreu no

³⁵ Trazia como temas fundamentais para a pauta do Congresso: 1) restabelecimento da dignidade da escola pública, para que esta desempenhe seu papel de democratizadora da cultura e do saber acumulados pelo conjunto da sociedade; 2) valorização dos profissionais da educação; 3) melhoria da qualidade do ensino; 4) recuperação da Secretaria de Estado da Educação como espaço de discussão sistemática e constante da Educação e do Ensino em Minas Gerais; 5) descentralização administrativa e pedagógica e gestão participativa da comunidade; 6) desenvolvimento de ações que contribuam para a erradicação do analfabetismo em Minas Gerais; 7) atendimento à criança em idade pré-escolar, preferencialmente nas camadas mais pobres da sociedade; 8) redefinição da política de educação especial; 9) planejamento da expansão da rede oficial de ensino de 2º Grau; 10) implantação de uma política de assistência ao educando, regida por critérios de apoio às classes marginalizadas dos bens produzidos no campo social e econômico; 11) realização do Congresso Mineiro de Educação, que propicie uma ampla discussão a partir da realidade municipal e regional e ofereça subsídios para a produção de um projeto educacional para Minas Gerais. (Diário Oficial *Minas Gerais*, de 1º de junho de 1983, p. 5-7).

início dos anos de 1980. Na visão de Castro (2006, p. 199), “esse evento foi de grande importância para a educação em Minas Gerais, na medida em que representou o primeiro passo na tentativa de democratização das relações de poder na escola, trazendo para dentro dela os pais e a comunidade em geral, para uma discussão aberta sobre ‘a escola que temos e a escola que queremos’.” Ou seja, na esteira dos movimentos de democratização do país, a educação em Minas Gerais também estava sendo discutida na perspectiva de trazer a população para dentro da escola no sentido de saber o que pensava a sociedade civil, e mais ainda, redesenhar com a participação de todos para definir a escola que se deveria construir.

O Primeiro Congresso Mineiro de Educação representou um importante avanço nas relações entre o governo e a sociedade civil, pois foi organizado com a participação das escolas estaduais, municipais e até escolas particulares. Para que as bases fossem consultadas, o encontro foi organizado em três etapas, sendo: um encontro “municipal” em que a população dos municípios apresentava as suas propostas; um encontro “regional” em que se discutiam as necessidades e apontamentos de uma determinada região do estado e um encontro “estadual”, que era o momento em que se definiam as propostas de políticas públicas para todo o estado. A partir das discussões de todas essas etapas, originou-se o documento³⁶ que serviu de base para o Plano Mineiro de Educação para o quadriênio 1984/87 (CASTRO, 2006).

Com o patrocínio da Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial, ocorreu em 1990 a conferência de Jomtien que teve como resultado a aprovação por aclamação de todos os países presentes³⁷ do Plano Decenal que “foi inspirado nos ideais da Declaração Mundial de Educação para Todos” (CUNHA, 1993, p.25). Um dos pontos que davam sustentação a essa Declaração partia do compromisso da Declaração Universal dos Direitos Humanos de que “toda pessoa tem direito à educação”. Esse compromisso foi reestruturado em um plano com o objetivo de atender as necessidades básicas de aprendizagem.

Internamente, iniciou uma agenda de propostas estratégicas de desenvolvimento educacional com as administrações estaduais e municipais que teve como lançamento a Semana Nacional de Educação para Todos em junho de 1993. Participaram dessa semana várias entidades representativas da sociedade civil, principalmente com as organizações

³⁶ O documento - *Congresso Mineiro de Educação: o desafio da mudança da escola pela participação de todos* - explicitava seus objetivos: "a) realizar um diagnóstico da escola e dos processos educacionais, mediante a manifestação dos profissionais envolvidos na prática educacional. b) sistematizar as ações alternativas para o ensino, mediante o resultado de experiências positivas de várias escolas, em diversas partes do Estado de Minas Gerais. c) conhecer as propostas alternativas para a educação; propostas que devem originar das unidades escolares e a partir dos problemas enfrentados pelos profissionais da educação e que devem refletir a preocupação com a melhoria da educação no Estado" ((Diário Oficial *Minas Gerais*, 1983, p. 1).

³⁷ Foi representada por delegações de 155 países, 20 organismos intergovernamentais e 150 organismos não governamentais. (CUNHA, 1993, p. 25).

representativas de empresários, centrais sindicais, grupos de interesses do setor educacional, confissões religiosas, federação das mulheres (GUSSO, 1993). Com as discussões desses setores organizados, começaram a tomar configuração o Plano Decenal de Educação para Todos, “de tal modo que, lastreado nas contribuições recolhidas e na elaboração de planos correspondentes em nível estadual e municipal, levou-se a Nova Delhi, em dezembro de 1993, uma versão consolidada e legitimada dos seus lineamentos estratégicos básicos” (GUSSO, 1993, p. 13).

Para Cunha (1993, p. 26), a primeira versão do Plano atendia,

[...] a uma das recomendações do Comitê consultivo, converteu-se numa proposta de governo, para circular livremente no âmbito dos sistemas estaduais e municipais de educação e da sociedade civil. A sua ampla discussão teve, assim, o objetivo de, mediante uma metodologia que garantisse críticas e incorporações, torná-lo instrumento referencial da parceria entre governo e sociedade civil.

Nesse sentido, o governo federal enviou o Plano para os estados e municípios e solicitou a elaboração dos seus respectivos Planos. Na metodologia enviada pelo MEC, havia a orientação expressa da necessidade da participação da comunidade, pois isso iria valorizar e aperfeiçoar o processo. Assim, o roteiro sugeriu três etapas: “Etapa Escolar (a escola coordenando a discussão no nível do bairro), Etapa Interbairros (para municípios de médio e grande porte) e Etapa Municipal (comissão de consolidação dos planos e propostas oriundos das etapas anteriores)” (CUNHA, 1993, p. 28-29).

Cunha (1993, p. 29) adverte que “o MEC, ao solicitar a elaboração dos planos decenais dos estados e municípios, não condicionou a iniciativa a nenhuma contrapartida de financiamento para evitar posturas artificiais, como no passado havia acontecido com a exigência do estatuto do magistério e do plano de carreira”

Todo o processo de discussão do Plano culminou com uma Conferência Estadual de Educação para Todos, que contou com a participação dos delegados eleitos nas etapas citadas anteriormente. Dessa Conferência surgiu a Carta Estadual de Educação para Todos e um Plano Decenal de Educação Básica do Estado (ROMÃO e GADOTTI, 1993, p. 57).

Com a promulgação da Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o período de 2001-2010, os estados, municípios e o Distrito Federal ficaram incumbidos de elaborar os seus respectivos Planos de Educação. Vale observar que no artigo 2º da referida Lei o legislador não fixou prazo para que os entes federados elaborassem os seus planos. Diz o Artigo 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. ” Com isso, alguns estados e municípios não se sentiram pressionados a elaborar os seus respectivos Planos de Educação.

Nesse sentido, Souza e Menezes (2015, p. 902) apontam que, “sobre os planos Estaduais de Educação (PEEs), é possível afirmar que pouco se sabe a respeito do seu processo de elaboração e aprovação, tampouco acerca da configuração regional assumida e sobre o papel que vieram a desempenhar na implementação do PNE 2001-2010 [...]” e continua a sua análise considerando que “[...] embora, entre outras avaliações, o balanço realizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre este plano nacional aponte a sua dissociação em relação aos PEEs, e também aos Planos Municipais de Educação (PMEs) como um importante problema que veio a obstaculizar a sua efetiva implementação.”

No caso aqui em análise, o estado de Minas Gerais só iniciou as discussões sobre o seu Plano Estadual de Educação sob a égide da Lei 10.172/2001, a partir de 2005. Assim, em Minas Gerais, o seu Plano Decenal de Educação só foi aprovado com a promulgação da Lei 19.481, de 12 de janeiro de 2011. Ou seja, já no final do período de vigência do PNE 2001-2010 é que o estado conseguiu aprovar o seu PEE. Foram governadores no período de 2001 a 2011, Itamar Franco do PMDB (1999-2003), Aécio Neves do PSDB (2003-2010) e Antônio Anastasia do PSDB (2010-2014). Fica evidente que, independente do partido ou orientação política, os debates que envolvem a educação se arrastam durante anos. Pois conforme o anexo da Lei 19.481/2011, o processo de discussão sobre o PEE iniciou-se em 2005, portanto, foram longos 5 anos de discussão do Plano de Educação para o estado de Minas Gerais.

Conforme Anexo I da citada lei que aprovou o PEE de Minas Gerais, o estado utilizou a dinâmica de fomentar os municípios a elaborarem os seus Planos de Educação entendendo que “como entes federados autônomos, os municípios poderiam iniciar a elaboração dos seus planos sem a necessidade de aguardar a iniciativa da esfera estadual; no entanto, um plano estadual de educação que não esteja em sintonia nem articulado com os planos municipais se reduz a um instrumento burocrático” (MINAS GERAIS, 2011, s.p). Há nesse sentido o reconhecimento de que tanto o plano estadual quanto os planos municipais precisavam ser construídos numa perspectiva de colaboração entre o estado e os municípios e em última instância ter consonância com o PNE.

Na tentativa de atingir os 853 municípios mineiros, a Secretaria de Estado de Educação, em conjunto com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, Seção de MG (Undime-MG),

[...] desencadeou um processo de mobilização que, em seu primeiro momento, atingiu os 853 municípios na construção dos planos municipais de educação. Em seguida, envolveu toda a sociedade mineira em um processo coletivo de colaboração do plano estadual, para o qual foram convidados a participar professores, especialistas, estudantes, dirigentes da educação, ao lado de representantes de diferentes segmentos organizados da sociedade e do poder público constituído, culminando com a realização do Congresso Mineiro de Educação em 2006. (MINAS GERAIS, 2011, s.p).

Nesse sentido, para o governo de Minas Gerais, o Plano Decenal de Educação para o decênio 2011-2020 resulta de um processo coletivo e democrático de planejamento. Além disso, afirma que “o processo de elaboração do PDEMG torna todos os que dele participaram em formais signatários e, sobretudo, em defensores qualificados e legítimos de sua implementação” (MINAS GERAIS, 2011, s.p). E explica que o longo período de discussão desse plano resulta exatamente deste processo de “[...] idas e vindas de discussões entre os atores envolvidos, durante um tempo de pré-planejamento, que espelha um modo de acreditar no planejamento como processo democrático, baseado no diálogo e na troca de experiências [...]” (MINAS GERAIS, 2011, s.p). Enfim, para o PDEMG 2011-2020 há a percepção, pelo menos por parte do governo, de que o Plano Estadual de Educação foi construído em bases negociadas e de forma concomitante com os Planos Municipais de Educação e articulada com o Plano Nacional de Educação, levando-se em consideração as discussões oriundas dos vários momentos de encontros com a sociedade civil organizada.

Como apontaram Souza e Menezes (2015), os estudos acerca dos Planos Estaduais de Educação são poucos e não trazem muitas informações acerca da sua construção e muito menos em que condições estruturais e de participação popular eles foram engendrados. Essa dificuldade em localizar informações acerca do PEE de Minas Gerais é ainda mais latente em relação ao Plano de Educação aprovado em 26 de dezembro de 2018. Pois, apesar de estar em vigor a Lei 19.481/2011 que aprovou o PEE para o período de 2011-2020, a gestão do governo Fernando Pimentel do PT (2015-2018) resolveu adequar a referida Lei, tendo em vista que a Lei 13.005/2014 determinou no seu artigo 8º que os entes federados tinham um ano após sua promulgação para elaborar ou adequar os planos já existentes.

Os dados disponíveis para consulta em relação ao PEE aprovado em 2018 estão ligados, em sua maioria, aos órgãos do governo, como por exemplo, a Secretaria de Estado de Educação. Os estudos de Furletti (2017) apontam que no dia 17 de dezembro de 2015 foi enviado pelo então governador do estado, Fernando Pimentel, o projeto de Lei nº 2882/2015 que apresentava a proposta do Plano de Educação para o decênio 2015-2025. Esse mesmo autor aponta que “[...] o Plano Estadual de Educação passou por consulta pública, promovida pela Assembleia

Legislativa de Minas Gerais, até o dia 29 de maio de 2016, para subsidiar, na sequência, os fóruns técnicos que percorreram as regiões do estado” (FURLETTI, 2015, p. 90).

Esses fóruns técnicos foram subdivididos em oito subgrupos de trabalho, sendo: acesso e universalização; inclusão educacional; diversidade e equidade; qualidade da educação básica; educação profissional; educação superior; formação e valorização dos profissionais da educação; gestão democrática e articulação entre os sistemas de educação e financiamento (FURLETTI, 2015).

Para subsidiar o acompanhamento das atividades que eram desenvolvidas ao longo do processo de discussão do PEE, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais lançou um site que fornecia ao cidadão todos os encaminhamentos e os futuros passos do projeto do PEE.

Figura 1: Fórum Técnico do Plano Estadual de Educação

The screenshot shows a web browser window with the URL https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/index.html?albPos=1&aba=js_programacao. The page title is 'FÓRUM TÉCNICO - PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO'. Below the title, there are navigation tabs: 'PROGRAMAÇÃO', 'ENTENDA O EVENTO', 'NOTÍCIAS E MÍDIAS', and 'DOCUMENTOS'. The 'PROGRAMAÇÃO' tab is active, displaying a table with the following data:

ETAPA	DATA DE REALIZAÇÃO	LOCAL	INSCRIÇÕES
Reuniões Preparatórias	24/4/15 a 31/3/16	Belo Horizonte	-
Debate Público	19/2/16	Belo Horizonte	-
Encontros Regionais	26/2 a 20/5/16	Araxá, Belo Horizonte, Coronel Fabriciano, Diamantina, Divinópolis, Montes Claros, Paracatu, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Ubá, Uberlândia e Varginha.	Inscrições on-line encerradas
Consulta Pública	28/4 a 20/5/16	-	-
Etapa Final	15 a 17/6/16	Belo Horizonte	De 30/5 a 10/6/16
Desdobramentos	De 5/9 a 28/10/16	Belo Horizonte	-

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais – 2016.

Os encontros regionais iniciaram em 26 de fevereiro de 2016, passando pelas várias regiões de Minas Gerais, nas seguintes cidades: Coronel Fabriciano, Sete Lagoas, Montes Claros, Varginha, Araxá, Paracatu, Ubá, Divinópolis, Uberlândia, Diamantina, Teófilo Otoni e Belo Horizonte. Em cada encontro, as propostas do PEE eram discutidas e encaminhadas para a próxima plenária regional com o objetivo de incorporar ao documento novas demandas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2015).

Finalmente nos dias 15, 16 e 17 de junho de 2016 ocorreu a etapa final, a qual foi denominada de “Fórum Técnico³⁸”, que tinha como objetivo a construção das diretrizes do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais. Esse momento foi importante para que fossem sistematizadas as várias propostas para a educação mineira que tinham sido aprovadas nas etapas regionais (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2016). Dentro desse Fórum Técnico, existia o comitê de representação. Conforme o Informativo nº 001/2016, o referido comitê se reuniu no dia 05 de setembro de 2016 e tomou as seguintes decisões:

- (a) o Comitê poderá analisar e decidir sobre eventuais pleitos de participação encaminhados por outras entidades interessadas nas discussões, as quais, se tiverem o pedido aprovado, passarão a figurar como instituições convidadas;
- (b) em decorrência da decisão acima, ficam, desde já, admitidas como convidadas as seguintes instituições: o Centro de Estudos Educação e Sociedade – CEDES, o Fórum Mineiro de Educação Infantil – FEMEI e a Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes;
- (c) as entidades que figuram como integrantes ou convidadas do Comitê poderão participar de mais de um Grupo Temático. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2016).

Esse comitê tinha o objetivo de organizar a dinâmica do fórum técnico e como se daria a participação dos vários atores envolvidos na elaboração do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais para o período de 2018-2028. Nesse sentido, a Coordenadoria do comitê de representação ficou sob responsabilidade da Undime, na pessoa da Sra. Suely Duque Rodarte, e a Relatoria ficou a cargo da Secretaria de Estado de Educação, na pessoa do Sr. Tiago de Souza Lima Gomes (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, INFORMATIVO 001, 2016).

Em resumo, a Secretaria de Estado da Educação (2018) afirma que

A discussão para elaboração do Plano Estadual de Educação contou com a participação de representantes da sociedade civil e dos setores público e privado. Realizado em 2016, foram quase quatro meses de debates, 18 reuniões preparatórias, uma consulta pública e 12 encontros regionais,

³⁸ Fórum Técnico é um dos tipos de eventos institucionais da ALMG. Ele geralmente se estende por alguns meses. Além das atividades presenciais em Belo Horizonte e no interior de Minas, prevê formas de participação on line, como a consulta pública sobre o tema discutido. Os deputados organizam o evento sempre em parceria com a sociedade e com órgãos públicos. A ideia é democratizar o debate, a formulação e o acompanhamento de políticas públicas. Por isso, ao seu final, os participantes votam um documento que vai subsidiar ações legislativas e de governo. Na plenária final, expositores convidados dão palestras sobre o tema do fórum. Depois os participantes reúnem-se em grupos de trabalho, para consolidar o documento que será votado. Todos os inscritos têm direito a voz e a voto na plenária final. A comissão de representação do fórum encarrega-se de acompanhar os desdobramentos das propostas aprovadas, visando à sua implementação. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2015).

envolvendo equipes da Assembleia Legislativa, da Secretaria de Estado de Educação (SEE) e do Fórum Estadual de Educação. Os fóruns regionais aconteceram em 12 cidades, incluindo Belo Horizonte. (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 2018, s.p.).

Esses vários momentos usados pelas instâncias públicas, seja a Assembleia Legislativa representando o poder legislativo, seja a Secretaria de Estado de Estado de Educação representando o poder executivo e a Undime, é possível perceber a partir das informações disponíveis que houve a iniciativa do poder público em discutir um Plano de Educação para o estado levando em consideração as várias vozes que compõe o segmento educacional, seja ele público ou privado. Agora, até que ponto essas discussões foram suficientes e proveitosas para abarcar todas as demandas dos vários sujeitos envolvidos nas várias plenárias e Fórum Técnico do PEE é outro ponto a ser discutido, o que não é o caso deste trabalho.

Enfim, o fruto de todo trabalho iniciado em 2016 foi a publicação no Minas Gerais, diário oficial do Estado de Minas Gerais, da Lei 23.197, de 27 de dezembro de 2018 que instituiu o Plano Estadual de Educação de Minas Gerais. O documento é composto por 15 artigos e um anexo com 18 metas.

4.3 Planos Municipais de Educação de Uberlândia: o delineamento de políticas públicas em Uberlândia

Apesar da importância de todas as ações desencadeadas pela Secretaria Municipal de Educação que fomentaram as discussões de documentos muito importantes para unidades escolares, tais como: a Carta de Princípios, o PPP e o currículo; em 2003, interessa-nos mais fortemente neste trabalho o Plano Decenal Municipal de Educação que deveria ter sido discutido e aprovado neste período, entre 2001 e 2004. Já que o PNE aprovado pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, os estados, os municípios e o Distrito Federal ficaram incumbidos de elaborar os seus respectivos Planos de Educação. Entretanto, como observado anteriormente, o artigo 2º da referida Lei não fixou prazo para que os entes federados elaborassem os seus planos, o artigo dessa Lei apenas determinou que “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.”

Portanto, o que está em debate após a aprovação do PNE 2001-2010, é exatamente quais foram os encaminhamentos do município de Uberlândia em relação à aprovação do seu PME. Tomando como base a preocupação da administração que estava no poder no período de 2001-

2004 discutindo documentos como os já citados, parece contraditório que um documento da importância do PME, que tem a função de balizar as políticas públicas na área educacional, não tenha sido discutido pela sociedade civil uberlandense.

Em documento de 2001, a Undime disponibilizou para os municípios o documento intitulado “Articulação, mobilização, legitimidade, autonomia! Por uma educação Pública de qualidade para todos”. Nesse documento, a Undime traça um roteiro para os municípios elaborarem os seus Planos orientando nos seguintes aspectos: introdução, objetivos, processo de elaboração e a redação do anteprojeto de lei (UNDIME, 2001, s.p).

No que diz respeito ao processo de elaboração, o documento da Undime levanta basicamente duas hipóteses: a primeira é a de que o estado onde se situa o município não tenha iniciado o processo de elaboração do PEE, e neste caso o município se sentiria desobrigado a caminhar junto com o estado ou ter as suas ações como parâmetro no PME. Já na segunda hipótese, o estado já estaria com o seu PEE adiantado, neste caso a orientação é para que os municípios intensificassem os seus trabalhos de elaboração do PME (UNDIME, 2001).

De toda forma, a Undime entendia que

[...] o caráter democrático da sociedade e da educação, além da estratégia de eficácia e efetividade política, exigem que o PME seja elaborado pelos atores que iria viabilizá-lo na prática. Assim, descarta-se, por princípio, que ele seja fruto de gabinete ou de consultorias externas, embora não se possa negar a estas últimas um papel de apoio quando faltar ao município uma equipe com competência técnica razoável [...] (UNDIME, 2001, s.p).

Com base nessa proposta de que o PME deveria ser construído de forma coletiva e colaborativa, a Undime então coloca duas alternativas: uma comissão ou um fórum deveriam ficar responsáveis em coordenar os trabalhos de elaboração do anteprojeto do PME. E a orientação do documento continua no sentido de que “em ambas é essencial a presença de três atores: poder legislativo, poder executivo (pelo menos planejamento, ou finanças, e educação) e representantes dos conselhos escolares (profissionais da educação, alunos e pais)” (UNDIME, 2001, s.p).

O secretário municipal de educação da gestão 2001-2004³⁹ fez a opção pela constituição do fórum para as discussões referentes ao PME. Segundo documentos da SME, os trabalhos foram iniciados com a organização de uma “Comissão Organizadora do Fórum Municipal de Educação” que tinha como objetivos: “preparar o FME; envolver os atores institucionais

³⁹ José Eugênio Diniz Bastos.

governamentais e não governamentais público e privado na organização do plano municipal (PNE, PEE e PME); criar e preparar grupos de trabalhos, buscar recursos financeiros, estabelecer parceria para a realização do FME e PME” (UBERLÂNDIA, 2003a, s.p). Segundo esse mesmo documento, o FME se justificava pela necessidade de se criar as condições adequadas para a elaboração do PME. A comissão organizadora do FME lançou um cronograma de atividades e metas que consistia nas atividades descritas no quadro 1.

A Comissão Organizadora do Fórum chegou a organizar uma proposta de roteiro para elaboração do Plano Municipal de Educação. Nesse roteiro foram traçadas: as considerações iniciais tendo como bases legais do regime de colaboração, Plano de Educação do Município, demanda e recursos da rede municipal de ensino. Os objetivos gerais do PME deveriam ser os mesmos do PNE, e deveriam ser pautados no artigo 214 da CF, ou seja, erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade de ensino, formação para o trabalho, promoção humanística científica e tecnológica do país. Além disso, deveria levar em consideração nesses objetivos a Lei 10.172/2001, a qual propunha promover a elevação global do nível de escolaridade da população, melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso e sucesso, democratização da gestão do ensino público, garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos, garantia de ensino fundamental a todos os que não o concluíram na idade própria, ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino, valorização dos profissionais da educação, desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação em todos os níveis (UBERLÂNDIA, 2003a, s.p).

Ainda com base no documento da SME (UBERLÂNDIA, 2003a), ficou definido que o processo de elaboração do PME seria feito com base nos seguintes passos: antecedentes de colaboração com o estado; convocação dos atores: organizar o fórum; estudo geográfico e demográfico do município; histórico do município; história da educação escolar e da rede municipal de ensino; demandas atuais de escolarização minicenso ou amostragem; levantamento dos recursos financeiros; estudo das alternativas de atendimento escolar e estabelecer as diretrizes, metas e prioridades.

Após as reuniões dessa comissão organizadora, não existe documento disponível na SME sobre as conclusões dos trabalhos e se realmente no ano de 2004 se avançou um pouco mais em relação ao PME. *A priori* pode-se depreender dos movimentos realizados no referido ano que todas as atenções do governo municipal, o qual estava terminando o seu mandato, ficaram concentradas na realização do 2º Congresso Constituinte Escolar da Rede Municipal de Uberlândia e nos desdobramentos desse Congresso. Portanto, o PME neste período, 2001-

2004, ficou restrito às discussões na Comissão temática, ou seja, não se discutiu com a sociedade civil a elaboração do PME para o decênio 2001-2010 e muito menos o poder executivo local tomou a iniciativa de enviar qualquer tipo de projeto que provocasse o poder legislativo no sentido de aprovar o Plano Municipal de Educação de Uberlândia. Em síntese, as discussões sobre o PME ficaram apenas no nível das conjecturas.

Em Uberlândia-MG, durante o período em que esteve em vigor o PNE 2001-2010 e parte do período do PEE estadual de 2011-2021, não conseguiu mobilizar a sociedade civil para que fosse elaborado o seu PME. O descaso do poder público local com a elaboração e implementação de políticas públicas educacionais é preocupante e corrobora com a afirmação de que,

[...] construiu-se uma mentalidade entre seus governantes e por extensão seus habitantes, de cidade moderna e predestinada a ser grandiosa no cenário regional, estadual e nacional. [...]. Porém, esta trama histórica não foi pensada igualmente para todos os seus habitantes. A maioria da população não usufruiu desse modelo. A dissimulação de um imaginário grandiloquente e ufanista de cidade moderna, contribuiu para encobrir a falta de investimentos públicos na educação, na saúde, na moradia, transporte e outras políticas sociais. (UBERLÂNDIA, 2015, p. 7)

Isso implica dizer que o planejamento educacional no âmbito municipal se baseava em políticas de governo, o que acarreta a descontinuidade das políticas públicas educacionais e favorece o clientelismo e o partidarismo. Na próxima seção, mostraremos que o projeto de mobilização para elaboração do PME, iniciou a partir da iniciativa da Secretaria Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação e dos vários setores e entidades da sociedade civil.

5 A ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA: CONCEPÇÕES, PRÁTICAS E PRINCÍPIOS

Essa seção visa apresentar a análise dos documentos que foram enviados pelo Conselho Municipal de Educação para os representantes da sociedade civil que participaram do I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação Por uma cidade educadora. Assim, foram analisados os seguintes documentos: o Regimento Interno do Congresso, o “Guia de Orientação”, o Documento Referência e as atas do Conselho Municipal de Educação e da Comissão Sistematizadora do PME.

Neste sentido, as questões que se impõem nesta seção são as seguintes: como se deu o processo de elaboração do PME de Uberlândia? Que concepções de Estado foram consideradas durante a sistematização do Documento Referência? No processo de construção do Plano, quais concepções de planejamento se fizeram presentes? Com os princípios norteadores do PME, este pode ser considerado uma política de Estado para o município? Levando em consideração essas questões, é necessário trazer à tona quais foram as limitações encontradas pela sociedade civil ao se deparar com discussões que são do interesse do Estado, e que trazem em seu bojo concepções e definições que muitas vezes são complexas para esse representante da sociedade civil.

Para responder as questões acima, esboçaremos de forma sucinta a caracterização do município de Uberlândia-MG nos seus aspectos econômicos e sociais; abordaremos o histórico que consta nos documentos consultados sobre a realização do I Congresso Municipal de Educação e os resultados desta longa discussão em torno de um projeto de educação para a cidade; e, sobretudo a partir da análise documental, esta seção se propõe a explicar as concepções de Estado e de planejamento que o poder estatal local se propôs a colocar em prática, num cenário em que as decisões deveriam emanar da plenária geral e dos grupos de trabalhos reunidos no I Congresso Municipal de Educação.

5.1 Caracterização do Município de Uberlândia

O Município de Uberlândia localiza-se na chamada Mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Estado de Minas Gerais, Região Sudeste do Brasil. Uberlândia ocupa uma posição geográfica estratégica no centro do Brasil. A malha rodoviária, ferroviária e o Terminal Intermodal de Cargas ligam a cidade aos principais mercados do País, ao Mercosul e ao mundo. Atualmente, o Município de Uberlândia tem quatro distritos: Cruzeiro dos Peixotos,

Martinésia, Miraporanga e Tapuirama. O mapa em destaque mostra a localização dos distritos em relação à sede.

Figura 1: Mapa de distribuição geográfica dos distritos



Fonte: DPI/SEPLAN – 2012

Uberlândia apresenta uma área territorial de 4.115,206 km² de extensão, tendo esgotamento sanitário adequado em 98,2 % das residências. Arborização de vias públicas atinge 95,2 %, além disso, a urbanização de vias públicas chega a 33 %. Uberlândia possui uma densidade demográfica de 146,78 hab/km². Entre os dez maiores municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Uberlândia se destaca em primeiro lugar, conforme tabela 1.

Tabela 1 - Os dez maiores municípios em população no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

Município	2000	2010	Crescimento (%)
Uberlândia	501.214	604.013	20,5%
Uberaba	252.051	295.988	17,4%
Patos de Minas	123.881	138.710	12,0%
Araguari	101.974	109.801	7,7%
Ituiutaba	89.091	97.171	9,1%
Araxá	78.997	93.672	18,6%
Patrocínio	73.130	82.471	12,8%
Frutal	46.566	53.468	14,8%
Monte Carmelo	43.899	45.772	4,3%
Iturama	28.814	34.456	19,6%

Fonte: IBGE, Censos de 2000 e 2010

Quanto ao aspecto econômico, Uberlândia apresenta a seguinte configuração: os trabalhadores formais ganham em média 2,6 salários mínimos, mas 27,2% da população tem

rendimento nominal per capita mensal de ½ (meio) salário mínimo. O município apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0.789 (SEPLAN/DPI/NPEBD, 2017).

No aspecto educacional, as tabelas 3 e 4 mostram o quantitativo de escolas que compõem a rede municipal de ensino do município de Uberlândia, abrangendo as escolas da zona urbana, zona rural e Organizações da Sociedade Civil (OSC), além do Centro de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz (Cemepe)⁴⁰.

Tabela 2: Número de Escolas Urbanas e Rurais - 2018

Escolas	Quantidade
Zona Urbana	108
Zona Rural	13
Total	121

Fonte: Secretaria de Educação – SME

Tabela 3: Número de Escolas da Rede Municipal de Ensino- 2018

Escolas	Quantidade
Educação Infantil	67
Ensino Fundamental	54
Escola Municipal Cidade da Música	1
CEMEPE	1
Total	123
OSC	32

Fonte: Secretaria de Educação – SME – Inspeção Escolar

5.2 Histórico sobre a construção do PME e do I Congresso Municipal de Educação – Plano Municipal de Educação: Por uma cidade educadora

A discussão sobre o Documento Referência para a elaboração do PME no município de Uberlândia iniciou em outubro de 2013⁴¹, ou seja, bem antes da aprovação do PNE que se deu em 25 de junho de 2014. E somente após a aprovação do PNE é que os municípios foram instados a aprovar os seus planos ou rever os planos já aprovados anteriormente. No caso de Uberlândia, a SME optou em constituir a comissão para discussão e elaboração do Documento Referência tendo como base o documento da Conae 2014.

⁴⁰ Centro de Estudos do município de Uberlândia responsável pela formação dos servidores da rede municipal de ensino.

⁴¹ Neste período a composição política do município de Uberlândia tinha seguinte configuração: o prefeito era Gilmar Machado do Partido dos Trabalhadores eleito pela coligação (PT/PMDB). Os 27 vereadores foram eleitos por quatorze partidos diferentes (DEM, PDT, PMN, PP, PPL, PR, PRB, PSC, PSDB, PSDC, PSC, PT, PTC e PV).

O MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC), disponibilizou técnicos para que auxiliassem os municípios.

Cada grupo de 25 municípios, em média, é assessorado por um técnico, responsável pelo contato, orientação e acompanhamento direto das iniciativas e avanços de cada município no processo de elaboração ou adequação do seu plano de educação ao PNE. Cada grupo de 04 técnicos é coordenado por um supervisor. O supervisor geral auxilia o trabalho da coordenação organizando os dados dos planos de educação no estado. A coordenação e a articulação política do trabalho da Rede em cada estado, por sua vez, são ações de responsabilidade do Coordenador Estadual. Entre as atribuições gerais dessa Rede estão a sensibilização dos atores, a capacitação das equipes e comissões Coordenadoras locais constituídas. (BRASIL, 2014, s.p.).

Como em Uberlândia as discussões já estavam muito adiantadas, foi decidido pelos membros da comissão que o acompanhamento do técnico do MEC não seria necessário. Essa decisão explica um dos motivos pelos quais o documento do município se diferencia em sua estrutura do PNE. O desafio que se colocou para a comissão de elaboração do Documento Referência foi o de abarcar as políticas educacionais presentes no documento tomando como base a Conae, e adequar às especificidades do município.

Por esse motivo, a Comissão de Elaboração do PME, optou em não seguir a recomendação do MEC que no portal “Planejando a Próxima Década” orientou sobre o trabalho dos técnicos em relação a elaboração dos PEEs e PMEs.

[...] devem ter especial cuidado no acompanhamento da elaboração do Documento-Base, na realização do debate público e na entrega das propostas discutidas ao Poder Executivo, na forma do documento final que será depois transformado em Projeto de Lei. Todos os técnicos são orientados para seguir as diretrizes e etapas de trabalho sugeridas no Portal “Planejando a Próxima Década”, que foi construído de forma colaborativa por diversas instituições. Os Coordenadores, Supervisores, Supervisores Gerais e Técnicos participam de forma contínua na SASE/MEC, para que possam atuar em âmbito local estimulando a permanente articulação entre representantes governamentais, lideranças políticas e sociedade em geral, buscando a participação de todos no processo, da forma mais ampla e democrática possível. (BRASIL, 2014, s.p.).

Tais ponderações levam ao questionamento se realmente o PME aprovado no município de Uberlândia tem relação direta com o PNE e se a sua construção teve como norte o princípio da participação democrática e participativa. Quanto à consonância do PME com o PNE, vale ressaltar que o PME tem apenas seis eixos estruturantes que se subdividem em seis metas, enquanto o PNE tem 20 metas que se subdividem em estratégias. A partir dessa constatação, já se observava certo descompasso entre o documento nacional e o aprovado no município de

Uberlândia. Em um comparativo entre esses dois documentos, é fácil verificar que as metas, diretrizes e estratégias do PNE ficaram distribuídas ao longo do documento do PME, mas sem uma lógica estruturante para todos os assuntos. Uma das razões para esse fato pode estar relacionada com a maneira como o documento foi construído ao longo do processo de elaboração. Assim, muitas estratégias se repetem ao longo do PME, o que faz com que a sua consonância com o PNE seja complicada para perceber. Entretanto, essa divergência de localização das metas e estratégias do PNE não parece interferir de forma conceitual na formulação do PME como um documento que expresse a realidade local e em consonância com o documento nacional. Apesar de que não é foco deste estudo o debate sobre a consonância do PME com o PNE.

Outra questão muito importante que deve ser levada em consideração é a consonância do PME com o Plano Estadual de Educação do Estado de Minas Gerais. Na apresentação da Lei 12.209/2015, que instituiu o PME de Uberlândia, há afirmação de que a elaboração desta Lei levou em consideração o PEE que foi instituído pela Lei 19.481, de 12 de janeiro de 2011⁴². Pela data de promulgação da Lei estadual, pode-se perceber que ela é anterior à Lei que instituiu o PNE que é de 25 de junho de 2014. Além disso, o PEE tratava basicamente dos níveis da educação (Educação Básica e Educação Superior), das etapas da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e das modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Escolar Quilombola, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena). Traz também no seu bojo os temas relacionados à formação e valorização dos profissionais da Educação Básica, o financiamento e gestão e o diálogo entre as redes de ensino e sua interação. Portanto, pode-se depreender que o PEE não está em sua totalidade em consonância com o PNE de 2014-2024 levando-se em consideração os seus eixos estruturantes.

Ou seja, a Lei estadual não foi adequada ao PNE conforme determina o artigo 8º da Lei 13.005, “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.” (BRASIL, 2014, s.p).

⁴² No período de elaboração do PME de Uberlândia, estava em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais o Projeto de Lei 2.882/2015, que conforme cronograma disponível no site da referida assembleia, ainda tem as seguintes etapas a serem percorridas: 1º turno no plenário da assembleia; 2º turno nas comissões; 2º turno no plenário; redação final e sanção, promulgação ou veto. Assim, é um documento que depois de decorridos quatro anos da aprovação do PNE, ainda se encontra em fase de análise e aprovação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Assim, parecem relevantes as discussões em torno da necessidade da atualização do PEE para que se tenha a dimensão exata da consonância entre os planos. No anexo II da Lei 19.481/2011 tem-se o reconhecimento de que

[...] um plano estadual de educação que não esteja em sintonia nem articulado com os planos municipais se reduz a um instrumento burocrático, sem poder de orientar as políticas de transformação que a educação mineira demanda e incapaz de dar suporte ao processo de desenvolvimento sustentável do Estado e dos Municípios. (MINAS GERAIS, 2011, s.p.).

A elaboração do PME teve início com a formação de uma comissão no âmbito do Conselho Municipal de Educação – CME, designada pelos decretos nº 14.557 de 19/12/2013⁴³ e 14.984 de 27/06/2014⁴⁴, por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação – SME⁴⁵. Essa comissão foi composta por membros do CME e da SME, a qual ficou responsável por elaborar o Documento Referência.

A parceria entre o CME e a SME foi um caminho traçado pelo poder executivo local ao longo de todo o processo de discussão, elaboração e aprovação do PME. A decisão de trabalhar em conjunto CME/SME é na visão de Bordignon (2009, p. 53 e 54) a mais correta, porque a natureza essencial dos conselhos é a “mediação entre a sociedade e o governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo”. Ou seja, a iniciativa das discussões a partir da representatividade do CME mostra que no debate do PME foi levada em consideração uma estratégia privilegiada dos conselhos, que é a democratização das ações do Estado. Mais ainda, os Conselhos nos tempos atuais buscam a co-gestão das políticas públicas, e, por isso, se constituem em importantes canais de participação popular na realização do interesse público (BORDIGNON, 2009). Enfim, os Conselhos exercem uma função de ponte, já que têm a atribuição de mediação entre o governo e a sociedade. Foi nesse sentido que o CME de Uberlândia atuou durante o processo de construção do PME. E devido a sua representatividade e importância, foi chamado ao debate pelo poder público municipal para a elaboração de um documento de tamanha importância para a sociedade local.

Conforme Saviani (1999), para se elaborar um documento como o Plano Municipal de Educação, alguns passos básicos são necessários, tais como:

⁴³ Que Institui a Comissão para Elaboração do Projeto de Lei do Plano Decenal Municipal de Educação do Município de Uberlândia, designa membros, e dá outras providências.

⁴⁴ Que Altera os Incisos IV, V e VI do Artigo 2º do Decreto 14.557 de 19/12/2013 que, Institui a Comissão para Elaboração do Projeto de Lei do Plano Decenal Municipal de Educação do Município de Uberlândia, Designa Membros, e Dá outras Providências.

⁴⁵ Gestão do prefeito Gilmar Machado do Partido dos Trabalhadores (2013-2016) e sendo a Secretária Municipal de Educação deste período a Profª. Dra. Gercina Santana Novais.

a) Efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo Sistema de Ensino Municipal, levando em consideração principalmente o que define a Constituição Federal e a LDB como pontos prioritários que são incumbência deste ente federado;

b) Deixar claras as diretrizes que orientarão o processo de elaboração do plano, explicitando as opções adotadas e as prioridades assumidas pelo poder público;

c) Definir as metas a serem alcançadas; para isso deve ser elaborado um cronograma com as etapas a serem vencidas durante o prazo de vigência do plano;

d) Especificar, para cada setor e respectivas metas, os meios disponíveis e aqueles que deverão ser providos envolvendo a estrutura física, de material didático, de pessoal;

e) Elaborar um quadro que traga de forma clara todos os recursos disponíveis e as fontes de recursos adicionais de modo que as metas e as ações que forem planejadas possam ser executadas.

Ainda no que concerne a estruturação e organização de um plano de educação, a fim de que seja construído de forma coerente e cumpra os seus objetivos, é preciso levar em consideração pelo menos quatro condições:

1º conhecimento detalhado da situação educacional do município e dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, etc.);

2º mobilização da comunidade;

3º definição de finalidades, prioridades e de metas a atingir;

4º organização de um sistema de avaliação permanente do plano. (GADOTTI e JACOBI, 1994, p. 43) (grifo nosso).

O município de Uberlândia optou pela elaboração do Documento Referência/2014 tendo como base a comissão acima descrita e posteriormente realizaram-se reuniões com a SME, a Superintendência Regional de Ensino – SRE, Organizações Não Governamentais – ONGs e a Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Essas reuniões tinham o objetivo de “apresentar o documento e realizar a fase consultiva à comunidade” (UBERLÂNDIA, 2015, p. 9).

Na visão de Bordignon (2009, p. 101-102),

É recomendada a participação na Comissão Coordenadora e ou nas Câmaras de representantes de:

- a) Poder Executivo: Secretarias da Educação, do Planejamento e da fazenda;
- b) Conselhos: Municipal de Educação, Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente, Tutelar, do Fundeb, da Alimentação Escolar e outros;
- c) Profissionais da educação: dirigentes educacionais, docentes, especialistas e servidores da Secretaria de educação e das unidades educacionais públicas e privadas;
- d) Educandos e seus familiares;
- e) Poder Legislativo;

- f) Ministério Público;
- g) Sociedade Civil: entidades ligadas à educação, sindicatos e outras.

Assim, a democratização da participação na fase inicial dos trabalhos é encarada como essencial, pois este Documento Referência seria a diretriz para todas às discussões posteriores em torno do PME.

Na visão de Novais, Nunes e Silva (2016, p. 60), a ampliação das discussões aconteceu levando-se em consideração que foram cumpridas as seguintes etapas:

Etapa 1 – Discussão e definição do tema geral, dos eixos temáticos do cronograma de atividades, da data de realização, de local, definição de número de participantes das unidades escolares.

Etapa 2 – Discussão do documento referência nas unidades escolares e a indicação de delegados/as para a plenária final.

Etapa 3 – O Documento Referência, com as devidas proposições de emendas ou supressões, foi encaminhado ao Conselho Municipal de Educação por todas as unidades escolares da rede municipal de Ensino.

Em relação ao Documento Referência, ele era composto por seis eixos que se subdividiram em metas, diretrizes, estratégias e prazos. Os eixos norteadores do Documento Referência foram:

- I. Sistema Municipal de Ensino;
- II. Educação Inclusiva: Cidadania e Emancipação;
- III. Qualidade da Educação: Democratização e Aprendizagem;
- IV. Gestão Democrática;
- V. Valorização dos/as Trabalhadores/as da Educação: Formação e Condições de Trabalho;
- VI. Financiamento da Educação: Transparência e Controle Social.

A partir da entrega do Documento Referência, o gestor foi incumbido da articulação junto à comunidade escolar para organização dos grupos de estudos, garantindo ampla participação nas análises, discussões e elaboração das propostas. No caso das unidades escolares municipais, foram destinados dois dias escolares exclusivamente para essa finalidade (13 de junho e 26 de julho de 2014). As escolas elaboraram as suas propostas de acordo com o mesmo formato do Documento Referência a elas encaminhado. Para as discussões nas escolas e em todos os setores para onde o Documento Referência foi enviado, a comissão responsável por este movimento em conjunto com a SME, enviou o “Guia de Orientação”, o qual em sua estrutura tratava das seguintes questões: o que é o PME; sobre o Documento Referência; como deveria ser a organização dos trabalhos; a escolha dos delegados; o encaminhamento das propostas e inscrição dos delegados; o Congresso; a participação dos delegados nos eixos do

Congresso; a formatação do documento final pós Congresso (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b).

A delegação de cada escola municipal foi composta por 06 (seis) delegados e seus respectivos suplentes, sendo: três representantes do quadro do magistério, dois representantes do quadro administrativo e um representante do segmento pais/responsáveis ou alunos acima de 16 anos. A delegação da escola ficou responsável por defender as propostas da unidade escolar durante a realização do Congresso, sendo um componente por eixo temático do Documento Referência, conforme pré-definido durante os trabalhos realizados na escola.

O Documento Referência seguiu para debate nas seguintes instituições: Associação dos Docentes da Universidade Federal de Uberlândia – Seção Sindical – Adufu; Faculdade de Educação da UFU – Faced; Organizações Não Governamentais conveniadas à SME – ONGs; Conselhos Municipais relacionados à Educação; Sindicato dos Professores da Rede Privada – Sinpro; Sindicato dos Trabalhadores Estaduais – Sind-UTE/ MG; e aos profissionais da educação. Essas entidades tinham a incumbência de discutir entre os seus pares o documento, apresentar sugestões e eleger os seus delegados e observadores para participarem do I Congresso Municipal de Educação – Plano Municipal de Educação: por uma cidade educadora. Após a conclusão dos trabalhos nas unidades de ensino e nas entidades acima citadas, o Documento Referência foi entregue à Comissão Geral de Organização do Congresso.

O Documento Referência pôde receber quatro tipos de emendas: aditivas, supressivas (parciais ou totais), substitutivas ou novas emendas (novo parágrafo ao documento). Para facilitar a sistematização do documento pela equipe do CME e do Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz – Cemepe. As emendas aditivas foram acrescentadas ao texto em cor azul, as supressivas grafadas em cor vermelha, as substitutivas em cor verde e as novas emendas em cor laranja.

Para que os participantes do Congresso pudessem ter convicção e consciência da empreitada que era participar de um momento tão importante para o município de Uberlândia, foi realizado no dia 24 de maio de 2014 o “Encontro de Preparação para o Congresso Municipal de Educação”, que contou com a participação de representantes de escolas municipais, diretores/as, conselheiros, órgãos e entidades da sociedade civil organizada. Em destaque estava a importância de a cidade de Uberlândia ter uma Lei Municipal voltada para políticas educacionais, em especial o Plano Municipal de Educação - PME.

Após este encontro, nos dias 11 e 12 de setembro de 2014, aconteceu o I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação Por uma cidade educadora⁴⁶. Ao todo participaram 602 delegados(as), 83 observadores(as) e 42 convidados(as), num total de 737 participantes, distribuídos nos seis eixos temáticos. As instituições participantes foram: 54 Escolas de Educação Infantil (Emei); 50 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emef); 21 Escolas Estaduais (EE), 25 Organizações Não Governamentais (ONGs), além do Cemepe, do Campus Municipal de Atendimento à Pessoa com Deficiência, da Superintendência Regional de Ensino (SRE), do Centro Estadual de Educação Continuada (Cesec), da UFU, da Escola de Educação Básica da UFU (Eseba), de diversos conselhos e sindicatos, totalizando 162 instituições presentes (FERREIRA; ANTUNES; MENDES, 2015).

Para condução do referido Congresso, o executivo municipal publicou o Decreto nº 15.111, de 29 de agosto de 2014, que instituía a comissão de organização do Congresso Municipal de Educação⁴⁷. A comissão foi composta por representantes da Secretaria Municipal de Educação e por representantes do Conselho Municipal de Educação.

No folder da programação do Congresso expressava de forma direta que aquele encontro representava “a participação democrática, popular e contributiva da sociedade civil e dos entes governamentais e observadores, contará com delegados eleitos por seus pares, além de convidados” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014h). Nesses dias o Congresso teve a seguinte programação:

Dia 11

Turno da Manhã: 7h às 8h - credenciamento e café da manhã;
8h às 9h - abertura oficial e apresentação cultural;
9h às 10h30min - palestra de abertura;
10h30min às 12h30min - aprovação do regimento.
Turno da Tarde: 1h às 15h30min - grupos de trabalhos (eixos);
15h30min às 16h - lanche;
16h às 17h30min - grupos de trabalhos (eixos).

Dia 12

Turno da Manhã: 8h às 10h – conclusão dos grupos de trabalhos (eixos);
10h às 10h30min - lanche;
10h30min às 12h - apresentação dos grupos.
Turno da Tarde:
14h às 17h - apresentação dos grupos;

⁴⁶ Local: Campus Educação Física da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Rua: Benjamin Constant, 1.286 no Bairro Aparecida.

⁴⁷ Art. 2º São atribuições da Comissão Organizadora do Congresso: I – planejar e acompanhar a logística para a realização do Congresso; II – organizar o acesso aos documentos; III – credenciar os participantes para o Congresso; IV – dar suporte aos participantes nas discussões dos eixos temáticos; V – mobilizar e divulgar o Congresso; VI – realizar outras ações que sejam correlatas ao evento.

17h - encerramento e lanche. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014h).

Uma das primeiras atividades do Congresso Municipal de Educação foi a aprovação do seu regimento. E já na introdução desse documento deixava bem claro qual a intencionalidade daquele momento em relação a todo o processo que fora desencadeado desde outubro de 2013. Assim, o referido Congresso “tem por objetivo receber emendas relativas ao Documento Referência, visando ampliar o diagnóstico da realidade educacional no município de Uberlândia, e subsidiar a construção do Plano Municipal de Educação da cidade de Uberlândia” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014h, s.p.).

Ressalta-se que, existe um Documento Referência que chegou ao Congresso, e nele já estavam incorporadas as alterações, supressões e adições no seu texto que foram oriundas das várias entidades que discutiram esse documento. Porém, o Congresso se caracterizou como o local democraticamente constituído para analisar as contribuições recebidas ao longo do tempo em que o Documento Referência foi discutido.

Importante destacar que, a exemplo do que aconteceu no “Encontro de Preparação para o Congresso Municipal de Educação”, o regimento do Congresso salientava no seu artigo 6º parágrafos 1º e 2º que as plenárias dos eixos temáticos seriam precedidas por um colóquio. Esse palestrante teria 30 minutos para expor as principais ideias referentes ao assunto que se discutiria no referido eixo (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013b). O intuito de toda esta preparação tinha como foco despertar os delegados, observadores e convidados a discutir o seu eixo a partir de um referencial teórico que fundamentasse às discussões, e que os participantes do Congresso tivessem a clareza de seu papel ao discutir uma política pública educacional tão importante quanto era o Plano Municipal de Educação.

É evidente que a sociedade civil só consegue discutir e indicar políticas públicas educacionais a partir do esclarecimento, que quando envolve o poder público, precisa partir do Estado. Claro que, nesta condução das políticas e das funções do Estado o cidadão não pode ser induzido a encampar no seu “fazer” uma concepção de Estado alinhada com os interesses do poder público local.

Após o ato de aprovação do Regimento do Congresso no dia 11 de setembro, cada delegado foi encaminhado para o eixo em que foi inscrito e compôs um grupo de trabalho (GT) com os demais representantes das unidades de ensino e convidados.

De posse do Documento Referência, cada GT elegeu entre seus membros um coordenador, um redator e um relator. O coordenador teve a função de organizar as ações do

grupo no que tange à participação, discussão, tempo de fala, foco nos objetivos do eixo para a plena realização dos trabalhos. O redator se incumbiu dos registros por meio da digitação e formatação do que foi discutido e aprovado pelo grupo. Por sua vez, o relator ficou responsável pela apresentação do documento produzido pelo seu respectivo GT à plenária geral na parte final do Congresso programada para o dia 12 de setembro, no turno da tarde.

Porém, nos dias programados inicialmente para a realização do Congresso e fechamento do documento, houve a solicitação dos participantes dos eixos II, III e V para que as discussões continuassem, tendo em vista que eram eixos extensos e que traziam em seu bojo temas polêmicos. Assim, foi necessária a continuidade dos trabalhos para aprovação das propostas nos eixos temáticos II, III e V, nos dias 17, 18 e 19 de setembro⁴⁸.

No dia 24 de setembro ocorreu mais uma Plenária Geral, também no Campus Educação Física, quando foram concluídos os trabalhos dos eixos I, II, IV e VI. Para conclusão das discussões dos eixos III e V foram ainda realizadas plenárias no dia 30 de setembro no Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz – Cemepe. Sendo assim, somente no dia 12 de novembro de 2014 foi votado integralmente o Documento Referência com o encerramento do Congresso Municipal de Educação.

Com o término do Congresso, o Documento Final aprovado foi encaminhado à Secretaria Municipal de Educação que, por se tratar de um documento que seria transformado em Lei, foi lido e discutido minuciosamente com um olhar atento e criterioso levando em consideração o orçamento municipal e a legislação. Mas, sobretudo, foram respeitadas as deliberações do Congresso Municipal. A Secretária Municipal de Educação encaminhou inicialmente o Documento Referência para as Assessorias de Desenvolvimento Humano, Finanças e Jurídica da SME, e também para a equipe técnica do CME para que fizessem apontamentos levando em consideração os marcos legais, conforme demonstrado no quadro 2.

Após a adequação do documento aos marcos legais, uma comissão formada pela Secretária Municipal de Educação, Assessores pedagógicos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, Assessora de Gabinete e a Assessora de Estatística e Censo Escolar, revisou o texto final tendo como referência os seguintes aspectos:

- ✓ Alterar o mínimo possível.
- ✓ Atentar para as questões legais e de Inconstitucionalidade.

⁴⁸ Essas reuniões aconteceram no anfiteatro 5R do Campus Santa Mônica – UFU.

- ✓ Adequação do PME ao Plano Nacional de Educação, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e as Leis e normativas da Secretaria Municipal de Educação.
- ✓ Verificar atribuições e competências da Secretaria de Educação e de outras secretarias (exemplo: viabilização de planos de saúde).
- ✓ Redação textual e repetições de estratégias e prazos em diferentes eixos.
- ✓ Adequação orçamentária/responsabilidade fiscal.

Após todas as adequações legais, o projeto de Lei foi enviado para a Câmara Municipal de Vereadores, e no dia 16/06/2015 o PME foi aprovado pela Câmara Municipal com algumas alterações no projeto original aprovado no Congresso Municipal de Educação. (Conforme quadro 3).

Vale destacar que entre as emendas modificativas propostas pelos vereadores, todas estavam relacionadas com questões “raciais, de gênero, classe social, geração, sexualidade, identidade, orientação sexual, de aceitação de gênero” do texto original enviado pela SME. É fato que a maioria dos planos estaduais e municipais de educação pelo Brasil sofreu com a retirada de termos como: gênero, sexualidade, orientação sexual, etc. Tais alterações nos planos tiveram como mola propulsora as bancadas de vereadores, deputados e senadores e os movimentos conservadores, sobretudo os ligados às religiões pentecostais e às alas mais inflexíveis da Igreja Católica Romana. Em Uberlândia, houve durante as sessões de votação do texto do PME grandes embates entre as alas conservadoras e os movimentos sociais que defendiam a manutenção do texto da forma como foi aprovado no Congresso Municipal de Educação. Mas, como demonstrado, venceu o *lobby* que defendia supressão das expressões “gênero, identidade de gênero, orientação sexual”.

É importante ressaltar que tais mudanças ou retiradas da questão de gênero dos planos, iniciaram-se já na formulação do projeto do PNE 2014-2024. Tanto nesse plano como na LDB, Lei 9394/96, não se faz menção nenhuma ao longo dos seus artigos, metas e estratégias ao termo “gênero”. O Senado foi o responsável em retirar o texto que trazia ênfase na promoção da “igualdade racial, religiosa, de gênero e de orientação sexual”, substituindo por “cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (BRASIL, 2014c).

Com a retirada em todo território nacional do termo de “gênero” dos planos estaduais e municipais de educação, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Ministério da Educação (MEC), já em 2015, orientaram os estados e municípios a reverem os seus planos aprovados caso esses não abordassem as questões de gênero (BRASIL 2015b). O que se pode observar

posteriormente é que as alas conservadoras do legislativo conseguiram suprimir do texto legal as questões relacionadas a esse tema.

Além da questão de gênero, uma emenda muito importante foi incorporada pelos vereadores ao documento final aprovado no Congresso Municipal de Educação; é a emenda relativa às antigas ONGs, as quais, a partir da publicação da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, passaram a ser denominadas de Organizações da Sociedade Civil (OSC). Essa emenda trata da continuidade da parceria público-privada no que diz respeito ao oferecimento de matrículas nas creches e pré-escolas. No texto original existia apenas na meta 6, diretriz I, a estratégia 5 que trazia no seu escopo o seguinte: “Estabelecer parceria para a oferta de matrículas gratuitas em creche, na forma da legislação vigente” (UBERLÂNDIA, 2015, p. 76). Ou seja, com a redação dessa estratégia estava garantida a parceria público-privada apenas para o atendimento das crianças na faixa etária de zero a três anos. Com o *lobby* das OSCs, foi incluída a estratégia 9 na diretriz I, que expande o atendimento para a pré-escola: “Manter parcerias com o terceiro setor no sentido de garantir vagas em creches, pré-escolas existentes no município” (UBERLÂNDIA, 2015, p. 72).

Ressalta-se que, o Documento Referência discutido inicialmente com os delegados, observadores e convidados no I Congresso Municipal de Educação era ainda mais rigoroso em relação às ONGs. O texto original na estratégia 6, diretriz I da meta VI trazia como proposta: “Congelar o número de matrículas em creches conveniadas, de maneira que essa modalidade de parceria seja extinta, visando e assegurando o atendimento da demanda na rede pública” (UBERLÂNDIA, 2015, p. 29). Na tentativa de manter a parceria com o município nos moldes que estavam em vigor, as ONGs usaram a estratégia de levar para o eixo temático VI que tratava sobre o “financiamento da educação: transparência e controle social” o maior número de delegados para que se aprovasse um texto que as beneficiasse. Após várias discussões na plenária geral, ficou definido então que,

[...] os recursos públicos devem ser utilizados na rede pública de educação, caminhando gradativamente para o fim do financiamento das ONGs, bem como maior controle de seus gastos, quando da vigência do financiamento público, nesse período de transição. (FERREIRA, ANTUNES e MENDES, 2015, p. 44).

Assim, desde a tramitação do Documento Referência até a sua aprovação pelo plenário da Câmara Municipal, a estratégia referente à parceria público-privada sofreu consideráveis alterações, levando-se em consideração que a própria SME já havia modificado o texto no sentido de manter as parcerias apenas no que diz respeito às creches.

Essas discussões não se iniciaram apenas nos GTs do I Congresso Municipal de Educação. A análise do Documento Referência enviado para as unidades escolares, ONGs e entidades da sociedade civil; o “Guia de Orientação” discutido em reuniões pré-congresso e o Regimento Interno do Congresso, trarão maior compreensão sobre as concepções, princípios e práticas que nortearam o Congresso, e que marcaram de forma considerável o fechamento do documento final que posteriormente foi enviado para a Secretaria Municipal de Educação.

5.3 Documentos norteadores do I Congresso Municipal de Educação: Plano Decenal Municipal de Educação por uma cidade educadora

Com o objetivo de responder quais as concepções de Estado e de planejamento estão presentes nos documentos delineadores do I Congresso Municipal de Educação, nos propomos neste ponto a analisar os documentos que serviram de base para a elaboração do PME de Uberlândia. Nesse sentido, será discutido o Documento Referência, o Guia de Orientação e o Regimento Interno do I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma cidade educadora, enviados para as unidades escolares e entidades da sociedade civil. Além desses documentos, inicialmente nos ateremos ao exame das atas do CME e da Comissão de Elaboração do PME.

A análise de tais documentos é crucial, porque deles emanaram as principais orientações para os delegados, observadores e convidados que participaram do Congresso. Além disso, as discussões iniciais nas unidades escolares, ONGs e entidades da sociedade civil, foram articuladas a partir desses registros. Ou seja, o Congresso foi o momento de culminância de todo um processo desencadeado nos vários momentos e espaços da cidade de Uberlândia.

Ademais, esses documentos são essenciais para a percepção das concepções de Estado e planejamento a que os representantes da sociedade civil foram de certa forma, conduzidos a discutir, tendo em vista que todo o processo de elaboração do PME de Uberlândia teve sua origem no Documento Referência, sendo, portanto, um documento estruturante na elaboração do PME. Nesse sentido, sua análise é indispensável para responder às questões que propomos neste estudo; ou seja, as concepções de Estado e de planejamento. Outrossim, os participantes dessas discussões foram orientados por outro documento não menos importante, denominado de Guia de Orientação, que tinha como objetivo estruturar o trabalho de pré-congresso nas instituições. Já o Regimento Interno do Congresso materializava a forma de condução dos trabalhos dos GTs e da Plenária que tinha a responsabilidade de aglutinar as várias proposições em um único registro.

Para o entendimento da dinâmica da construção do Documento Referência, do Guia de Orientação e do Regimento Interno do Congresso, é imprescindível inicialmente a análise das atas do Conselho Municipal de Educação e da Comissão de Elaboração do PME. Essas atas descortinam alguns fatos e acontecimentos que serão importantes para a compreensão da concepção de Estado e planejamento que procuramos entender neste trabalho.

A discussão sobre a elaboração do PME teve início no dia 30 de outubro de 2013, na sexagésima primeira reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação. Na pauta dessa reunião constava no item 4 a “Criação das comissões: Plano Municipal de Educação e Sistema Municipal de Ensino”, e também ficaram definidos os membros que comporiam a comissão do PME. Entretanto, não há registro de discussões anteriores sobre a representatividade dessa comissão, no que se refere aos segmentos que fariam parte, e muito menos sobre a quantidade de membros. Na indicação inicial, a comissão foi composta por sete membros, sendo: dois representantes da SME; um representante da Adufu⁴⁹, do CRESS⁵⁰, do Núcleo da Juventude, do Sinpro-MG⁵¹ e dos professores do município. Além desses membros, posteriormente foram incluídos dois servidores técnicos que atuavam na sede do CME. Vale ressaltar que esses segmentos faziam parte da composição do CME, que neste período tinha o mandato de dois anos.

A responsabilidade da elaboração do PME ficou dividida entre o Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação. Apesar de que, na reunião da Comissão de Elaboração do PME no dia 18 de dezembro de 2013, a secretária afirmou que

[...] esteve em reunião na AMVAP, e que lá os municípios foram orientados quanto à elaboração do Plano Municipal de Educação, baseado num documento norteador do Governo Federal, e segundo eles a responsabilidade de elaboração do Plano é da Secretaria Municipal de Educação. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013a, s.p.).

Porém, a secretária esclareceu que “a forma como a Comissão vem conduzindo os trabalhos está atendendo o que foi orientado, mas ela cita que **será necessário a inclusão de representantes da secretaria para integrar a Comissão [...]**” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013a, s.p.) (grifo nosso). Após esse esclarecimento da secretária, a coordenadora da Comissão colocou o cargo à disposição, mas a secretária reforçou que “[...] isso não seria necessário haja vista que, ela mesma sugeriu em assembleia do CME a criação

⁴⁹ Representava o sindicato dos docentes da Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

⁵⁰ Representante do Conselho Regional de Serviço Social.

⁵¹ Representante do Sindicato dos professores da Educação.

das comissões para condução dos trabalhos [...]” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013a, s.p.). Assim, esse embate inicial na construção do documento e a indicação de que seria preciso incluir servidores da SME na Comissão, aponta que o poder estatal tem a necessidade de controlar o processo, ou no mínimo, acompanhar de perto o que está sendo proposto.

Após esse esclarecimento da secretária, a Comissão de elaboração do Plano Municipal de Educação reuniu-se pela primeira vez no dia 05 de novembro de 2013. Nesta reunião, seus membros deliberaram que, para subsidiar a construção do documento, seriam estudados: o PNE (que ainda era uma proposta em tramitação no senado), Documento Referência da Conae 2014, PEE de MG e a proposta de PME protocolado na SME em 2008. As ações da comissão foram estabelecidas em um plano de trabalho que contemplava: 1) elaborar o Documento Referência – novembro de 2013 a 11 de março de 2014; 2) encaminhar documentos para as escolas – 12 de março de 2014; 3) realizar a conferência nas escolas para a elaboração de propostas e eleição dos delegados – 12 de abril de 2014 e 4) Conferência Municipal para aprovação do Documento Final – 13 de julho de 2014.

A partir da decisão sobre a forma de trabalho e sistematização dos documentos pela comissão, definiu-se que para “dinamizar os trabalhos serão criadas duas subcomissões, sendo cada uma delas formada por conselheiros e membros da equipe técnica [...] cada subcomissão será responsável pelo trabalho referente a três eixos” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013a, s.p.). Nas primeiras discussões da comissão os eixos foram assim nomeados: Eixo I - Educação e Diversidade: Justiça Social, Inclusão e Direitos Humanos; Eixo II - Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: Cultura, Ciências, Tecnologia, Saúde, Meio Ambiente; Eixo III - Qualidade da Educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem; Eixo IV - Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; Eixo V - Valorização dos Profissionais da Educação: Formação, Remuneração, Carreira e Condições de Trabalho e Eixo VI - Financiamento da Educação, Gestão Transparência e Controle Social dos Recursos (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013a, s.p.). Pode-se observar que os eixos tomados como base para o início da elaboração do Documento Referência foram copiados do documento da Conae 2014. Sendo descartado apenas o Eixo I da Conae 2014 que tratava exatamente do “Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional: organização e regulação” (BRASIL, 2010).

Esse fato reforça a tese de que o Documento Referência inicial se inspirou no documento da Conae 2014, principalmente pelas condições em que se iniciaram as discussões e

sistematização do documento na comissão. Ou seja, ainda era muito incipiente para os municípios e estados qualquer tipo de documento que servisse como parâmetro.

A observação de que a Comissão partiu do documento da Conae 2014, não implica necessariamente na descaracterização do planejamento que envolve a participação da sociedade civil, pois para Saviani (2017, p. 87), apesar de as Conaes serem caracterizadas por duas modalidades de conferências, as que tinham a iniciativa da sociedade civil e as de iniciativa do governo, é inegável a constatação de que “elas foram concebidas de modo que incorporassem as representações das entidades constitutivas da sociedade civil no campo educacional”.

Vale destacar que, posteriormente, as nomeações dos eixos sofreram alterações importantes. Na reunião da comissão do dia 11 de fevereiro de 2014, ficou estabelecido que seriam acrescentados os princípios: Educação Inclusiva: Cidadania e Emancipação; Qualidade da Educação: Democratização da Aprendizagem; Gestão Democrática; Valorização dos Profissionais: Formação e Condições de Trabalho e Financiamento da Educação: Transparência e Controle Social (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013a, s.p.).

Para regulamentar os trabalhos internos da comissão, aprovou-se o seu regimento interno, o qual, em seu item 3, estabelece os pré-requisitos para fazer parte da comissão:

- I. O (a) conselheiro (a) deverá ter disponibilidade de tempo para estudos e participação em pelo menos uma reunião ordinária por semana, e de reuniões extraordinárias que porventura venha acontecer;
- II. Para uma melhor qualificação dos trabalhos da Comissão, recomenda-se que os membros possuam conhecimento acerca das legislações pertinentes ao CME e facilidade para interpretação e redação de legislações. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013b, s.p.).

Portanto, existe a percepção por parte dos membros da própria comissão de que seria um trabalho que demandaria tempo, esforço e conhecimento. O desafio era construir um documento a partir de pesquisas e fragmentos de vários outros documentos. Por isso, no item “Da definição dos trabalhos” no regimento da Comissão, aponta-se que seria necessário:

- I. Estudos e pesquisas de legislações vigentes, das propostas de minutas de outras legislações afins;
- II. Discussão das legislações com a participação dos membros desta e de outras comissões afins e profissionais ligados ao tema em questão;
- III. Elaboração pelos membros da comissão de proposta de minuta de Lei do Plano Municipal de Educação – PME;
- IV. Apresentação, apreciação e aprovação de proposta elaborada junto à Comissão;

V. Apresentação para análise e posterior aprovação do documento final elaborado pela Comissão ao CME. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2013b, s.p.).

O trabalho da Comissão de Elaboração do PME, segundo depreende-se da análise do seu regimento interno e das atas de suas reuniões, foi muito intenso e durante um curto espaço de tempo, já que a disponibilização de um Documento Referência do PME para a sociedade civil era fundamental para o início das discussões com a participação das unidades escolares, as ONGs e as entidades representativas.

Outro fato importante sobre a Comissão de Elaboração do PME está relacionado com a forma de atuação desta comissão ao longo do processo de discussão do Documento Referência. Como já explicitado, a comissão foi indicada em uma reunião do CME com o objetivo de elaboração do PME, mas com o envolvimento dos membros com toda a dinâmica das atividades que incluíram; a preparação do Congresso, do Guia de Orientação e do Regimento Interno do Congresso; houve uma aglutinação das funções e dos objetivos da referida comissão. Assim, a partir da comissão eleita na reunião do CME, todos os outros documentos passaram a ser discutidos e elaborados por esta mesma comissão.

A única comissão que distinguiu da primeira foi a “Comissão Organizadora do ‘Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma Cidade Educadora’”, indicada pelo poder executivo local por meio do Decreto nº 15.111, de 29 de agosto de 2014. Ou seja, houve a imposição do poder estatal local sobre quem faria a organização do Congresso.

Partimos agora para a análise do documento que foi fundamental para as discussões e deliberações sobre o PME de Uberlândia, o Documento Referência do Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG. Vale destacar que tal análise tem como referencial o Documento Referência inicial enviado para as unidades escolares e as entidades da sociedade civil. Em seu esboço geral, esse documento trazia uma apresentação geral e outro item denominado “o que é o PME?”, e na sequência os seis eixos que compunham o documento. Cada eixo era formado por uma introdução que apresentava do que se tratavam as discussões, e os desafios que deveriam ser atacados no decorrer do eixo, tendo como ferramenta a formulação das ações, das diretrizes, das estratégias e metas.

A parte introdutória do documento era uma cópia da introdução do Guia de Orientação. A relação entre esses dois documentos talvez se explique pelo fato de a comissão de sistematização do Guia e do Documento Referência ser a mesma.

O eixo I intitulado “Sistema Municipal de Ensino”, na sua apresentação, enfatiza que “O Sistema Municipal de Ensino tem por finalidade a descentralização do ensino, por meio da autonomia municipal [...]” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 3). Vale citar a observação de Saviani (2017), ao esclarecer que a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da LDB 9394/96 e não da Constituição Federal. Assim sendo, como medida de cautela, a LDB prescreveu no parágrafo único do artigo 11 que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. No Documento Referência, a justificativa da criação do Sistema Municipal de Ensino está atrelada à descentralização do ensino e à autonomia do município para legislar sobre questões educacionais locais.

Segundo a preposição do documento, a criação do sistema trará para a sociedade local maior abertura de espaço para a participação dos cidadãos, o que irá impactar nas decisões relacionadas às políticas educacionais. De forma bastante incisiva e repetitiva, o Documento Referência fez menção à questão fundamental para elaboração e discussão de políticas públicas educacionais referentes à “participação popular”. Tal afirmação demonstra que as discussões para a elaboração do PME esteve pautada pela preocupação em estabelecer o lugar da sociedade civil nas decisões do poder público. Para Bordenave (1994), o que se almeja com a participação é justamente a “autogestão” que tem como característica a autonomia em relação ao Estado.

Ao se estabelecer a necessidade da criação do Sistema Municipal de Ensino, o Documento Referência enfatiza que esse sistema “fundamentar-se-á no princípio de garantia de ampla participação dos vários segmentos da sociedade, tais como: comunidades escolares, comunidades locais, poder público e organizações sociais” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 3). Novamente é enfatizado o compartilhamento do poder decisório entre a sociedade e o Estado.

Ainda no eixo I, a orientação da introdução do eixo é de que “[...] suas diretrizes devem propor uma busca permanente de qualidade da educação”; nesse aspecto, é de certa forma esclarecido para os responsáveis em discutir a elaboração desse documento que a qualidade que se deseja deve ser “traduzida na preocupação com a identidade local e o acesso universal a todos os níveis e modalidades de ensino para garantir a plena formação do/a cidadão/ã” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 3). Assim, o propósito de se estabelecer o Sistema Municipal de Ensino está relacionado à necessidade de investimento do Estado em políticas educacionais que atendam as demandas da plena formação do cidadão. Como destaca Höfling (2001), o investimento em educação pelo Estado é pautado pelo jogo

dos interesses, e no caso do Estado neoliberal, o sujeito que determina quais são esses interesses é o mercado.

Fica explícito no final da introdução do eixo I que o que se pretende com a construção desse eixo é o “direito à educação”, “acesso e permanência à educação de qualidade”, “gestão democrática no ensino público”. Ou seja, deseja-se uma educação sem “mordaca”, pautada entre outras coisas pelo “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 3), princípios que também são garantidos pela Constituição Federal de 1988 e a LDB 9394/96.

Na introdução do Eixo II intitulado “Educação Inclusiva: Cidadania e Emancipação”, o documento sugere que as discussões sobre esse tema tenham como pressuposto que “as políticas educacionais voltadas ao direito e ao reconhecimento à diversidade estão interligadas aos direitos sociais e humanos e a construção de uma educação inclusiva” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 6). Portanto, a educação inclusiva precisa de políticas, programas e ações concretas dos vários órgãos e segmentos do município para o seu desenvolvimento. Nesse quesito, o documento chama a atenção para o fato de que a inclusão só acontece quando há a convergência de ações das esferas pública e privada. Neste ponto, aparece a primeira menção que evidencia uma parceria público privada que caracteriza um tipo de Estado voltado para a divisão de responsabilização.

Ao mesmo tempo, o documento sinaliza que é responsabilidade do Estado a “disponibilização dos recursos públicos para as políticas e ações educacionais que visem a efetivação de uma educação inclusiva e o respeito aos direitos humanos” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 6). Assim, apesar de convocar a rede privada para participar de programas, projetos e ações, o referencial de investimento continua sendo o Estado com alocação de recursos públicos. Nesse sentido, a conclusão da introdução do Eixo II indica que uma política educacional pautada na inclusão traz para o debate com a sociedade a problematização sobre a construção da igualdade social e as desigualdades existentes. Ou seja, propõe-se um Estado que combata a desigualdade social, e o primeiro passo apontado no documento é o debate com a sociedade mostrando a existência do problema. E esse debate deve ser feito na perspectiva social/histórica/cultural/econômica e política da nossa sociedade.

O Eixo III, que trata sobre “Qualidade da Educação: Democratização da Aprendizagem”, reafirma o direito à educação conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, e relaciona que a educação que se deseja deve promover a emancipação do cidadão; para isso é importante que se tenha um projeto de sociedade que esteja pautado na transformação da

realidade social. Para esse documento, a transformação da realidade social só pode acontecer com gratuidade da educação e que tenha caráter público, laico e democrático. Porém, não se espera do Estado apenas o oferecimento da educação. É fundamental ter as condições para a permanência e a conclusão dos estudos com sucesso. Isso implica na retomada, pelo poder estatal, das garantias já previstas na Constituição Federal. É um princípio antagônico para o Estado neoliberal, que segundo Höfling (2001), procura dividir com a iniciativa privada as suas responsabilidades com o oferecimento de uma educação de qualidade.

Neste eixo, o Documento Referência começa a trazer a definição sobre o tipo de qualidade que se deseja na elaboração do PME de Uberlândia. Na primeira abordagem sobre qualidade no Eixo III, tem-se “qualidade não somente como um valor atribuído por meio de comparações que avaliam o ‘produto final’, mas, acima de tudo, embasado no projeto social que visa à superação das desigualdades, o reconhecimento e o respeito à diversidade” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 10). Essa definição enfatiza que a qualidade da educação que se procura deve estar baseada nas questões sociais. A segunda definição traz que a qualidade é

[...] a incessante promoção e garantia da democratização dos processos educativos. Entendidos como a possibilidade de uma ampla participação da comunidade escolar e local, tanto nos aspectos relacionados à aprendizagem, como também a avaliação das políticas, programas e ações. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 10).

Volta à tona a participação popular como forma de controle das ações do Estado, que nesse caso, tem o objetivo de fomentar a oferta de uma educação de qualidade. É importante assinalar que essa participação deve ser incentivada para acontecer de forma ampla, ou seja, o cidadão não deve ser chamado apenas para saber dos resultados de aprendizagem, mas avaliar as políticas, programas e ações do governo.

Em última instância, no final da introdução do Eixo III, estabelece-se que o Documento Referência do PME deve debater uma qualidade da educação que “propicie a democratização do acesso, da permanência, da participação, da aprendizagem e da conclusão com sucesso” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 10). O grande desafio é verificar se o documento na sua totalidade trouxe os meios adequados para o enfrentamento de todas essas questões. E mais ainda, se as próximas gestões do governo municipal terá a mesma visão de um

Estado público⁵², democrático e laico, já que se assiste nos últimos anos um sucateamento da educação pública e o total desrespeito ao cumprimento dos Planos de Educação, seja no âmbito nacional, estadual e municipal.

Intitulado de “Gestão Democrática”, o Eixo IV tem como início da introdução a definição do que será entendido como Gestão Democrática ao longo do Documento Referência. Assim, define-se que

A gestão democrática do Ensino Público, [...], compreende que a administração escolar deve se pautar na garantia da participação da comunidade escolar; na coordenação de atitudes que propõem a participação social, seja no planejamento e elaboração de políticas educacionais; na tomada de decisões; nos períodos de avaliação da escola e na política educacional, a fim de construir uma educação de qualidade referenciada socialmente. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 20).

Portanto, atrelada à compreensão do que seja a gestão democrática, aparecem a participação e o planejamento como fundamentos para que se construa uma educação de qualidade referenciada socialmente. Neste ponto, o Documento Referência deixa evidente que ao se discutir gestão democrática e educação tem-se o objetivo de construir um tipo específico de educação, ou seja, não se está falando do oferecimento pelo Estado de qualquer tipo de educação. E para que seja oferecida uma educação de qualidade referenciada socialmente⁵³, existe a compreensão de que é necessária a participação da comunidade escolar nos momentos de planejamento e de avaliação das políticas educacionais que foram colocadas em prática pelo poder estatal.

Entretanto, o documento afunilou a gestão democrática apenas ao Ensino Público Municipal, tendo em vista que, ao citar os Conselhos de controle social, foram lembrados somente os que atuam no nível do município; isso levando-se em conta que na construção do Documento Referência estavam presentes outras instâncias, tanto do poder estadual, representado pelas escolas estaduais e SRE, quanto do poder federal, representado pela Universidade Federal de Uberlândia. Apesar de não definir claramente no documento o que é “Ensino Público Municipal”, depreende-se que se está fazendo referência apenas à esfera municipal.

⁵² “[...] como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo” (HÖFLING, 2001, P. 31).

⁵³ “[...] no sentido de atender a todos os sujeitos históricos, sem distinção em qualquer aspecto da vida ou âmbito de formação” (ARANDA; LIMA, 2014, p. 306).

Fica evidente no Eixo IV a preocupação em associar a Gestão Democrática à questão da participação da sociedade. No final da introdução do Eixo IV, reafirma-se que

A gestão democrática deve ser compreendida como um processo que envolve vários cenários e múltiplas possibilidades de organização, não existindo apenas uma forma ou lógica de participação, tendo em vista que há dinâmicas que se caracterizam por pequenas participações e outras que caracterizam pela grande participação, em que busca compartilhar as ações e as tomadas de decisão por meio do trabalho coletivo envolvendo diferentes segmentos da sociedade. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 20).

No Eixo V, a discussão foi em torno do tema “Valorização dos/as Trabalhadores/as da Educação”. Esse eixo trata fundamentalmente das condições de trabalho e de formação que devem ser oferecidas aos trabalhadores da educação. Para este documento orientador do PME, a valorização dos trabalhadores da educação está intrinsecamente relacionada com “a discussão articulada entre formação, remuneração, carreira e condições de trabalho” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 23). Nessa abordagem, fica claro que a valorização requer investimento do Estado não apenas em salários, mas em pessoas. Esse tipo de mudança de paradigma exige do poder estatal um posicionamento que coloque em relevância as questões sociais e de formação dos trabalhadores da educação, e não se atenha apenas aos salários como mais um número para as estatísticas do governo. Inclusive a valorização dos trabalhadores foi abordada no Documento Referência como condição para oferecimento de uma educação de qualidade.

A expectativa por esse tipo de valorização fica clara no documento, ao afirmar que

A qualidade da educação passa pela valorização dos trabalhadores/as da educação. Valorização essa que precisa ser traduzida em processos que envolvam uma formação adequada ao projeto de sociedade expressa nos planos pedagógicos e de gestão das unidades escolares, abarcando tanto a formação inicial como a continuada. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 23).

O tipo de valorização sistematizado no Documento Referência requer uma articulação coordenada do poder público; no caso específico do PME, novamente houve o afunilamento dessa definição de valorização apenas na esfera municipal. Isso demonstra que, como o poder executivo municipal estava mais próximo nas discussões, as reivindicações foram dirigidas diretamente ao município.

Mantendo a coerência do documento, o Eixo V também explicita que a valorização dos trabalhadores da educação precisa propiciar a participação nos processos decisórios da

educação, prática que consolida a gestão democrática das escolas. E o caminho apontado pelo documento é que a jornada de trabalho dos profissionais da educação seja de 40 horas, com o objetivo de maior disponibilidade de tempo desses profissionais para que possam participar de forma mais ativa na gestão da escola.

As discussões em torno do Eixo VI deveriam ser orientadas pelo tema “Financiamento da Educação: Transparência e controle social”. Novamente neste eixo afirma-se que “embora não seja fator suficiente, o financiamento da educação, é condição necessária e urgente para consolidar a universalização da educação pública, de qualidade e socialmente referenciada” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014a, p. 27). O documento é estruturado no sentido de responsabilizar o Estado em investir em políticas públicas educacionais que não sejam sazonais, e que tenha como objetivo o oferecimento de uma educação de qualidade e socialmente referenciada. Isso reforça a preocupação com a qualidade da educação que é oferecida pelo poder público.

O tipo de investimento defendido no Documento Referência vai à contramão do que defende o pensamento neoliberal, em que o Estado é instado a oferecer apenas o mínimo necessário para o funcionamento da educação. E mesmo assim, os apoiadores dessa corrente econômica defendem a transferência de parte desta responsabilidade para a rede privada. Como bem enfatiza Höfling (2001, p. 38), “A transferência, por parte do Estado, da responsabilidade de execução das políticas sociais às esferas menos amplas, [...], é entendida como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir custos”. Além disso, para a mesma autora,

[...] os neoliberais postulam para a política educacional ações do Estado descentralizadas, articuladas com a iniciativa privada, a fim de preservar a possibilidade de cada um se colocar, de acordo com seus próprios méritos e possibilidades, em seu lugar adequado na estrutura social. (Höfling, 2001, p. 38).

Outra questão importante em relação ao investimento público em educação, diz respeito à disputa entre crescimento econômico e direitos humanos a uma educação de qualidade. Paro (1976, p. 68) pondera que o Estado precisa achar os meios adequados, de tal forma que “se promova o desenvolvimento econômico sem negligenciar os direitos humanos do cidadão”. É com base nesses direitos que o Documento Referência do PME sinaliza para uma educação de qualidade referenciada socialmente.

No final da introdução do Eixo VI, o documento defende que só é possível uma educação de qualidade, inclusiva e democrática (questões já defendidas nos eixos anteriores),

se o poder público considerar o padrão qualidade usando como referência o Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi⁵⁴. Ou seja, o documento sempre traz para a pauta de discussões a questão do investimento público. E é sinalizado que tal iniciativa partiu dos fóruns educacionais que debateram documentos importantes, como por exemplo, a Conae 2014.

Enfim, pode-se depreender da introdução dos seis eixos temáticos do Documento Referência que o encaminhamento da Comissão Sistematizadora desse documento trouxe para o debate as questões mais importantes e desafiadoras para a educação em nível nacional. Assim, não se pode falar de participação sem uma gestão democrática de fato nas unidades escolares; não se pode alcançar uma educação de qualidade sem investimento público; que a defesa de uma educação transformadora passa pelo enfrentamento das desigualdades sociais e de inclusão. Assim, partindo desses pressupostos no Documento Referência, na análise feita na introdução de cada eixo, fica evidente o encaminhamento para as discussões de elaboração do PME de Uberlândia numa perspectiva de defesa de um planejamento participativo, que ultrapassa o acompanhar do desenrolar das políticas públicas educacionais. A sociedade civil é convocada a participar da delimitação dessas políticas públicas e ser protagonista de sua aplicação, lançando mão do controle social e da transparência dos gastos públicos.

A defesa presente no Documento referência é de que o Estado seja protagonista das políticas públicas sociais, e em particular das políticas educacionais. Assim, coaduna com o documento a defesa do Estado novo desenvolvimentista, em que o Estado assume de forma mais direta as responsabilidades sociais. Para Filho e Morais (2018), o novo desenvolvimentismo tem como uma de suas características a atuação do Estado além da questão de estabilização econômica. Em síntese, o novo desenvolvimentismo defende que são necessárias as reformas macroeconômicas, mas que a equidade social e a redução da desigualdade social, além de serem questões fundamentais, devem fazer parte do projeto de Estado (FILHO; MORAIS, 2018 e BRESSER-PEREIRA, 2007).

Outro documento relevante no direcionamento dos trabalhos no Congresso Municipal de Educação foi o Guia de Orientação enviado para todas as unidades escolares, entidades e representantes da sociedade civil que estavam engajados nas discussões do Documento Referência. Pela organização do índice, depreende-se que se tratava de um documento orientador, pois afirmava que seria tratado ao longo do documento os seguintes assuntos: introdução, o que é o PME, sobre o Documento Referência, da organização dos trabalhos na escola, dos dias escolares destinados à elaboração das propostas, da escolha dos delegados, do

⁵⁴ “[...] referencial que norteia o esforço de colocar o financiamento a serviço dos desafios que fazem parte da conquista de uma educação pública de qualidade” (CARREIRA; PINTO, 2006, p. 12).

encaminhamento das propostas e inscrição dos delegados, do Congresso, da participação dos delegados nos eixos do Congresso, do documento final, elaboração do guia e informações.

Assim, o Guia de Orientação se debruçava sobre as questões práticas e da dinâmica do Congresso, ao mesmo tempo em que debatia algumas questões importantes, como por exemplo, o que é o PME, o Documento Referência e acerca do papel de cada representante da sociedade civil nos grupos de trabalho. Vale ressaltar que foram disponibilizados quatro modelos de Guia de Orientação, pois, conforme o destinatário, o conteúdo de dois itens do guia não se aplicava. Nesse sentido, o guia teve como destinatárias: as unidades escolares da rede municipal de ensino, formada pelas escolas de ensino fundamental e de educação infantil; as organizações não governamentais (ONGs); as escolas da rede estadual de ensino representadas pela Superintendência Regional de Ensino e as entidades da sociedade civil que englobavam os representantes das outras categorias que não faziam parte das entidades citadas anteriormente.

A principal diferenciação nos guias concentrava-se nos itens 4 e 5 do índice, que tratavam, respectivamente, “da organização dos trabalhos na escola” e “dos dias escolares destinados à elaboração das propostas”. Tal diferenciação está relacionada à dinâmica de trabalho no interior das escolas, que ficou sob a responsabilidade do gestor: “De posse do Documento Referência, o gestor deverá providenciar ampla divulgação do mesmo junto à comunidade escolar” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 3). E esse gestor deveria lançar mão dos meios eletrônicos e impressos para “disponibilizar uma cópia do documento de maneira acessível à comunidade escolar” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 3). Ou seja, por se tratar de um número maior de servidores, e, além disso, por englobar a comunidade no entorno da escola nas discussões, o trabalho deveria ficar concentrado nas unidades escolares com o acompanhamento do gestor escolar.

O item “dos dias escolares destinados à elaboração das propostas” só apareceu no guia enviado às unidades escolares da rede municipal de ensino, pois somente a Secretaria Municipal de Educação do município de Uberlândia organizou um tempo destinado para as discussões do Documento Referência no interior das suas escolas. No Guia de Orientação dessas escolas, o item sobre os dias escolares é enfático ao afirmar que, “Conforme estabelecido no Calendário Escolar da Rede Municipal de Ensino, foram destinados dois dias escolares (**13/06/2014 e 26/07/2014**) **exclusivamente** para os trabalhos referentes ao Plano Municipal de Educação, reunindo a comunidade escolar em um **único turno** de trabalho” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 4). Há, portanto, no guia a indicação de que a Secretaria Municipal de Educação organizou de forma antecipada o momento de divulgação do Documento Referência a todos os servidores e a comunidade local.

Além da indicação dos dias escolares, o guia direcionado às escolas municipais trazia a maneira como o gestor deveria trabalhar nesses dias.

O primeiro dia (13/06/2014) será destinado para a continuidade dos trabalhos de análise do Documento Referência e elaboração de propostas, por meio de reunião dos GTs em um único turno, com a participação da comunidade, incluindo os representantes do Conselho Escolar. No segundo dia (26/07/2014), o gestor deverá se reunir novamente, **em assembleia**, com a comunidade escolar para apresentação das propostas dos GTs, escolha dos delegados e definição de **um membro da delegação e seu respectivo suplente, para cada eixo temático que representará a escola no Congresso Municipal de Educação**. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 4).

Tal posicionamento do poder público local indica uma preocupação com a discussão do Documento Referência, e a sua divulgação entre os servidores e a comunidade que estava no entorno da escola. Via de regra, os documentos parecem indicar que as discussões e encaminhamentos sobre as principais ações no sentido de fomentar o Congresso Municipal de Educação e as sistematizações dele decorrentes, ficaram mais a cargo do poder executivo local. Essa afirmativa pode ser depreendida inicialmente pela preocupação em destinar dias escolares para a reflexão do Documento Referência do PME.

Nas orientações enviadas para as ONGs e escolas da rede estadual do município, há a indicação da comissão de elaboração do referido guia para que,

De posse do Documento Referência, o gestor deverá providenciar ampla divulgação do mesmo junto à comunidade escolar. Para tanto, utilizará meio eletrônico e impresso, devendo disponibilizar uma cópia do documento de maneira acessível à comunidade escolar. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014d; 2014c, p. 3).

Portanto, para as ONGs e as escolas da rede estadual de ensino a orientação é que se tenha divulgação do Documento Referência, mas não se estabeleceu a necessidade de reunir em um determinado tempo e espaço os interessados em discutir o referido documento. Existe nesse caso, a liberdade para que as discussões ocorram da forma como for possível estabelecer com as unidades escolares e o seu entorno.

Em relação ao Guia de Orientação enviado às entidades da sociedade civil não houve qualquer direcionamento em relação ao item “da organização dos trabalhos”. Nesse caso específico, as entidades são orientadas que “Após a conclusão dos trabalhos na entidade, a delegação encaminhará o Documento Referência à Comissão Geral de Organização do

Congresso” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014c, s.p.). Tal diferenciação de encaminhamentos está relacionada com a forma que o Estado pode interferir nas várias esferas de organização da sociedade civil. Ou seja, o poder estatal municipal não poderia interferir na forma como as ONGs, as escolas estaduais e as entidades da sociedade civil procederiam em relação aos seus servidores e funcionários, já que fazem parte de outra esfera de poder ou são da iniciativa privada.

Entretanto, apesar das diferentes abordagens do Guia de Orientação em relação aos destinatários, os pontos principais do guia foram enviados a todos os segmentos que estariam representados no Congresso.

Na introdução do guia, a “Comissão de Elaboração do Documento Referência do Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma Cidade Educadora” esclarece para o leitor que o PME tem princípios legais que devem ser seguidos. São citados: a Constituição Federal de 1988, em especial o artigo 214; a LDB Lei nº 9394/96, em destaque o artigo 11, inciso II; o PNE Lei n 10.172/2001 em seus artigos 2º, 5º e 6º; PDEE Lei nº 19.481/2011; a Lei Orgânica do Município de Uberlândia em seu artigo 161. Vale observar que, como as discussões em torno do Documento Referência do município de Uberlândia aconteceram antes da aprovação da Lei 13.005/2014 que instituiu o PNE, serviu como base o PNE que não estava mais em vigor. Isso aponta que as discussões antecipadas do PME de Uberlândia ficaram prejudicadas, uma vez que há diferenças econômicas, políticas e sociais em relação aos dois Planos de Educação, conforme já discutido na seção 3.

A ponderação sobre as condições e diferenças econômicas, políticas e sociais na elaboração de um Plano de Educação é defendida por Gadotti e Jacobi (1994), ao estabelecer as condições de estruturação e organização desse Plano, principalmente na fase do diagnóstico. Nesta mesma perspectiva, Saviani (1999) alude que efetivar um diagnóstico da realidade do ente federado de acordo com as suas necessidades locais constitui-se um passo básico para a elaboração do PME. Assim, as condições detectadas inicialmente serão as diretrizes para a construção do documento Plano.

No entanto, apesar da inobservância dos aspectos econômicos, políticos e sociais, o “*Guia de Orientação*” na sua introdução trabalha na perspectiva de que “A construção de um Plano Municipal de Educação – PME significa um grande avanço por **se tratar de uma política de Estado** e não somente uma Política de Governo” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 1). Ao tratar sobre política de governo, o documento apresenta indícios de uma concepção dessa política na perspectiva de Höfling (2001, p. 31) de que se configura como a “orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções

de Estado por um determinado período”. Os argumentos presentes na introdução evidenciam que

A sua aprovação pelo poder executivo, confere poder de ultrapassar diferentes gestões. Nesse prisma, traz a superação de uma prática tão comum na educação brasileira: a descontinuidade que acontece em cada governo; recomeçar a história da educação, desconsiderando as boas políticas educacionais anteriores por não serem de sua iniciativa. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 1).

Outro enfoque destacado na introdução do guia diz respeito à intencionalidade na elaboração do PME. Ou seja, todo o movimento de discussão do Documento Referência se constituía como um “momento de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil que [...] deve ter como intuito responder às necessidades sociais” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 1). Com essa perspectiva de planejamento, em que tanto o Estado quanto a sociedade civil se unem, é defendida por Bordignon, Querioz e Gomes (2011) e é caracterizado como planejamento estratégico, que dentre outros aspectos, considera como fundamental a participação dos diferentes atores sociais.

Porém, ao se referir ao planejamento participativo, Neves et al. (1984, p. 61) chamam a atenção para o fato de que essa participação não se pode restringir a “[...] referendar as diretrizes propostas, sem permitir à comunidade sugerir alternativas que venham de encontro às concepções colocadas em pauta para discussão e, portanto, questionar a própria filosofia da educação desse Estado ‘participativo’”. Para Gandin (2001), a participação, nessa concepção de planejamento, deve incluir; “distribuição do poder”, “decidir na construção não apenas do ‘como’ ou do ‘com que’ fazer”, e também “‘o que’ e do ‘para que fazer’”. Ou seja, é fundamental a conscientização e esclarecimento dos cidadãos convocados a participar.

No caso específico da elaboração do PME de Uberlândia, há indícios de que o governo convocou a sociedade civil para debater essa importante política pública educacional. Mas, como defende Gandin (2001), é necessário verificar os níveis desta participação levando em consideração que ela pode acontecer em três deles: no nível da colaboração, no da decisão e no da construção em conjunto.

As palavras “participação”, “acompanhamento” e “avaliação da sociedade civil” são repetidas diversas vezes, tanto na introdução do guia como nos outros itens que tratam, por exemplo, da escolha dos delegados, da discussão do Documento Referência e da participação no Congresso Municipal de Educação. Tais expressões evidenciam certa coerência em todo “Guia de Orientação”, pois acentua que a aprovação do PME como política pública educacional

para o município de Uberlândia passa necessariamente pelo conjunto da sociedade trabalhando em conjunto com o poder estatal.

A comissão organizadora do guia pondera que “O desafio para o Município de Uberlândia é elaborar um plano que esteja em consonância com os Planos Estadual e Nacional de Educação e, ao mesmo tempo, garanta sua identidade e autonomia” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 1). É importante salientar que o Plano Nacional tomado como base foi o PNE de 2010; já destacamos sobre a sua validade no período de construção do PME de Uberlândia. Porém, existe o destaque de que se procura elaborar um documento que guarde a identidade e autonomia local. Isso implica dizer que se procura discutir o PME a partir das necessidades econômicas, políticas e sociais de seus municípios. Não se pode apenas copiar as metas, diretrizes e estratégias da esfera nacional e estadual sem debater de forma exaustiva as questões locais.

Ao definir o que é o PME, a comissão sistematizadora do guia aponta que “[...] é um documento que estabelece diretrizes, metas e prioridades para a educação municipal. Tem como objetivo melhorar a qualidade do ensino oferecido pelo município” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 2). Entretanto, no documento não ficou definido, pelo menos de forma explícita, de que tipo de qualidade⁵⁵ se estava falando. Além dessa definição, no item sobre “o que é o PME?”, o poder público, representado pela comissão de sistematização, sinaliza que o processo de elaboração do PME “[...] deve constituir-se em processo de formação, de aprendizagem sobre a realidade educacional do município, da concepção de educação inspiradora da ação, dos objetivos da ação e da própria razão de ser e de agir de cada participante” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 2). Tal afirmação sinaliza que as discussões em torno do Documento Referência deveria se pautar pela participação ativa, consciente e transformadora dos indivíduos envolvidos em todo o processo. A participação transformadora pressupõe a plena consciência do cidadão, e para isso é fundamental o conhecimento da realidade que está posta e qual a concepção de educação que se quer para o futuro.

Quando o Guia de Orientação apresenta a definição de critérios sobre a escolha dos delegados, existe um questionamento que não é esclarecido ao longo do documento. Para as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino é estipulado o quantitativo de 6 delegados e

⁵⁵ “Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 201).

seus respectivos suplentes. Essa divisão é reforçada pelo seguinte critério: “[...] três representantes do quadro do magistério, dois representantes do quadro administrativo e um representante do segmento pais/responsáveis ou alunos acima de 16 anos” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014b, p. 4). Já para as ONGs, a sua representatividade será composta por apenas 1 delegado e seu respectivo suplente. No caso das escolas estaduais subordinadas a SRE, a sua representatividade seria composta por 2 delegados e seus respectivos suplentes, sendo: “um representante do quadro de magistério, um representante do quadro administrativo” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014d, s.p.). A delegação de cada entidade seria composta por 1 delegado e seu respectivo suplente. Nesse caso, a questão que se impõe é se essa quantidade estabelecida pelo Guia de Orientação reflete uma proporcionalidade equitativa.

Para a questão anterior não existe resposta clara nos documentos analisados. Na reunião da Comissão de Elaboração do PME no dia 11 de fevereiro de 2014, há apenas a decisão de que

O Congresso contará com a participação da seguinte representatividade das escolas municipais: 02 representantes (pedagógico) 02 representantes (Administrativo) e 01 representante da comunidade escolar, além de 20 representantes do CEMEPE e SME, totalizando 600 participantes. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014d, s.p.).

Porém, na reunião da Comissão no dia 13 de março de 2014 a questão da representatividade voltou a ser discutida e a representatividade das escolas municipais foi alterada. O motivo dessa mudança não ficou registrado nos documentos.

Após amplo diálogo os membros da Comissão decidiram que os delegados eleitos nas escolas representarão respectivamente os segmentos pedagógico (3), administrativo (2) e um da comunidade (pais ou responsáveis e alunos acima de 16 anos), totalizando seis delegados por escola, sendo que cada delegado representará um eixo no Congresso. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014d, s.p.).

Assim, é possível perceber a preocupação da Comissão apenas com as unidades escolares ligadas à rede municipal de ensino. Em nenhum outro momento nas atas da Comissão aparece o debate sobre os representantes das ONGs e das entidades da sociedade civil. Apenas no Guia de Orientação é que se definiu o quantitativo desses outros setores.

Partindo para a análise do Regimento Interno do Congresso, é possível ter uma visão ampla de como todo o evento iria acontecer, a forma de condução de cada discussão, e,

sobretudo, como se daria a divisão de poder de decisão entre os participantes. Isso se faz presente ao nomear cada participante conforme a sua categoria de credenciamento.

Na introdução do Regimento Interno, tem-se a preocupação em esclarecer qual o objetivo fundamental do Congresso.

O Congresso Municipal de Educação tem por objetivo receber emendas relativas ao Documento Referência, visando ampliar o diagnóstico da realidade educacional no município de Uberlândia, e subsidiar a construção do Plano Municipal de Educação da cidade de Uberlândia. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014f, p. 3).

Assim, os representantes das unidades escolares, ONGs e das entidades da sociedade civil, deveriam se pautar na perspectiva das discussões do Congresso e ampliar os horizontes acerca da realidade atual do município de Uberlândia, e fomentar as discussões com propostas sólidas e plausíveis nos vários grupos de trabalhos e nas plenárias.

Neste Regimento Interno do I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma cidade educadora, existe a determinação de que somente os delegados teriam direito a voto, assim, deixa explícita a delimitação de quem poderia exercer o direito do voto no momento em que as propostas para alterações no documento referência fossem colocadas em votação. Apenas alguns representantes da sociedade civil que anteriormente foram credenciados para tal fim, poderiam de forma efetiva mudar a realidade que estava posta no documento apresentado no Congresso. Isso representa um afunilamento do poder de decisão do cidadão; em síntese, nem todos os congressistas presentes poderiam se envolver de forma abrangente nos vários encaminhamentos de sua participação. Analisando a democracia participativa e a representativa, Gadotti (2014) enfatiza que ainda estamos em um longo processo para que a democracia participativa tenha o mesmo espaço que a democracia representativa. Nesse mesmo sentido, Lima (2011, p. 251) afirma que “[...] o processo de ‘erosão da gestão democrática’, marcada pela progressiva substituição das estruturas e práticas de democracia direta por formas e processos da democracia representativa”.

Há, portanto, a concessão da participação efetiva apenas para um grupo seleto de representantes da sociedade civil. Nesse sentido, Arelaro (2007) discute os caminhos que precisam ser trilhados para que o envolvimento com as discussões das políticas públicas não se traduzam apenas em cancelamento das intenções do poder estatal. Segundo a autora, é necessária a resistência da sociedade em oportunidade de elaboração de políticas públicas educacionais como foi o caso do I Congresso Municipal de Educação de Uberlândia-MG.

Na mesma perspectiva de análise, pode-se considerar as outras delimitações de atuação dos congressistas. Ao pontuar os direitos dos observadores e dos convidados, o Regimento Interno do Congresso determina que “Os/as observadores/as terão direito a voz, e não a voto. Os/as convidados/as não têm direito a voz nem voto” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014f, p. 3). Assim, a questão que se impõe nessas restrições é que os observadores poderiam falar e fazer os seus apontamentos, mas estavam limitados quando a sua proposta ou indicação de alteração no Documento Referência fosse para a votação. Isso significa que para os observadores era possível falar, desde que não interferisse na votação. Para os convidados, a situação era ainda mais limitante. Essa modalidade de congressista se resumia em “estar” presente, sem ser notado e nem se fazer ser notado pelos demais participantes.

Esse entrave nas discussões não é uma limitação apenas do Congresso Municipal de Educação de Uberlândia-MG que discutiu o Documento Referência, o qual serviu de base para o Plano Municipal de Educação. Essa é uma prática recorrente nos demais seminários, congressos e encontros educacionais em que se discutem políticas públicas educacionais em todos os níveis. Nesse sentido, fica evidente que a iniciativa da sociedade civil e seus representantes nos mais diversos espaços de se fazer ouvir e intervir de forma efetiva no delineamento de políticas públicas, não é uma tarefa pronta e acabada. O Estado se coloca como articulador desses debates, mas a imposição de várias normas depende, via de regra, da forma como o poder estatal conduz cada processo. Tal fato se materializa em documentos organizadores dos Congressos, como foi observado no regimento interno do I Congresso Municipal de Educação de Uberlândia.

Enfim, o Estado se coloca como patrocinador dos grandes encontros para discussão das políticas públicas, sobretudo as educacionais, que demandam um envolvimento mais significativo da sociedade civil. Ao mesmo tempo, estabelece regras e critérios para o cidadão que se dispôs a não apenas cobrar do poder público, para, além disso, ajudar a pensar as políticas que mais se adéquam à realidade local.

Nesta análise, pode-se perceber um alinhamento em relação ao discurso que estava em ascensão no Brasil. Isso se explica pelo fato de que na esfera federal estava no poder durante as discussões do PME de Uberlândia a presidenta Dilma Rousseff, que é do Partido dos Trabalhadores. Governava o estado de Minas Gerais nesse período Fernando Pimentel, também filiado ao Partido dos Trabalhadores, e o executivo municipal tinha como prefeito Gilmar Machado, filiado ao PT. Nesse sentido, há uma sincronização da visão de Estado e planejamento defendida nas três esferas de poder.

Assim, fica evidente nos documentos aqui analisados que existe uma consonância em relação às concepções de Estado e de planejamento. Nesses documentos, é possível vislumbrar a preocupação em estabelecer a concepção de um Estado que promova o investimento em educação e que a tenha como prioridade de suas ações. Por isso, os documentos nos apontam para a discussão de um Estado novo desenvolvimentista ou pós-neoliberalismo, que Sader (2013) e Filho e Moraes (2018) descrevem como um Estado que atua além da promoção da estabilidade econômica. Há, nesse caso, uma preocupação em se estabelecer políticas distributivas com crescimento econômico.

Quanto ao tipo de planejamento levado a cabo nas discussões para elaboração do Documento Referência, percebe-se uma variação entre o planejamento estratégico e o planejamento participativo. Ou seja, durante o processo de construção do PME, existe certo hibridismo na forma de participação da sociedade civil. Portanto, há evidência na maior parte das discussões de um planejamento estratégico com participação limitada, já que desde a composição da Comissão para Elaboração do PME formada por representantes no CME, não é possível distinguir critérios claros para escolha desses componentes, sua representatividade e a quantidade estabelecida. Outro ponto que encaminha para uma participação representativa diz respeito à quantidade de delegados de cada segmento da sociedade, e a forma de sua atuação estabelecida no Regimento Interno do Congresso.

Assim, para Gadotti (2014) e Lima (2011), a melhor forma de participação é aquela caracterizada pela participação direta dos atores na definição das políticas públicas educacionais. Além disso, para os mesmos autores, o Estado deve radicalizar a participação da sociedade civil por meio da participação direta. Lima (2011, p. 251) é categórico ao afirmar que a democracia representativa é “cada vez mais limitadora da participação substantiva dos atores”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a analisar as concepções de Estado e planejamento presentes nos documentos que serviram como base para a elaboração do Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG para o decênio 2015-2025.

Para tal empreitada, nos propusemos a estudar as concepções de Estado e planejamento que balizaram a elaboração; do Documento Referência, do Guia de Orientação e do Regimento Interno do I Congresso Municipal de Educação, e que fundamentaram o PME de Uberlândia-MG com a aprovação da Lei 12.209/2015.

As concepções de Estado e de planejamento que permeiam no Brasil a partir da década de 1990, tiveram como protagonista o Estado neoliberal e em certos momentos, principalmente pós Constituição Federal de 1988, o planejamento participativo. Nesse sentido, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve no Brasil a transição democrática com a eleição pelo colégio eleitoral do presidente Tancredo Neves; após seu falecimento, tomou posse o vice-presidente José Sarney. Essa transição se deu de forma lenta, e só com a eleição direta de Fernando Collor de Mello em 1989, é que começou a se delinear no país as primeiras ações para a implementação do neoliberalismo.

Com a renúncia de Fernando Collor, e posteriormente o seu *impeachment*, tomou posse o seu vice Itamar Franco, que de forma mais acentuada acena para a vertente neoliberal. Com a indicação de Fernando Henrique Cardoso a seu ministro da fazenda, é lançado em 27 de fevereiro de 1994 o “Plano Real”. Essa atuação junto ao ministério da fazenda projetou o então ministro como candidato à presidência da república, sendo eleito em 1994. Ao tomar posse para o seu primeiro mandato, FHC encampou de forma abrangente a doutrina neoliberal. Para isso, promoveu uma profunda reestruturação do Estado, tomando como referência o Estado gerencial, que dentre outras ações, tinha como pressuposto imprimir eficiência ao setor público e para isso corresponsabilizou outros setores e instituições com relação ao desenvolvimento do país.

Na área das políticas públicas educacionais equivale dizer que o Estado passou a investir cada vez menos em educação e dividir com o setor privado o oferecimento de educação no Brasil, principalmente por meio das parcerias público privadas. Assim, o Estado mais voltado para o mercado e menos preocupado com as políticas públicas sociais se consolidou no país. Esse tipo de Estado ficou claro na aprovação do PNE de 2001-2010, quando dois projetos de educação foram colocados em discussão no Congresso Nacional. De um lado, o projeto da sociedade que tinha a concepção de um Estado mais presente e responsável em investir em

políticas sociais; do outro, um projeto encabeçado pelo MEC que trazia em suas propostas todo receituário neoliberal dos organismos internacionais.

Mesmo vencendo nas votações grande parte das propostas do projeto de PNE da sociedade, o governo de FHC vetou várias metas, principalmente aquelas que estavam relacionadas com o investimento público em educação. Ao cortar os recursos, o Estado tornou o PNE de 2001-2010 uma “Carta de Intenções” sem nenhuma operacionalidade.

Em 2002, foi eleito como presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que de certa forma, no seu primeiro mandato, deu continuidade às políticas macroeconômicas de FHC. Somente a partir da segunda metade do seu segundo mandato é que o governo Lula começou a esboçar um maior investimento nas políticas sociais. Com o encerramento da vigência do PNE em 2010, a Conae de 2010 começou a lançar as bases para o novo PNE. As Conae de 2010 e 2014 foram fundamentais para a mobilização da sociedade civil em torno de um projeto de Plano de Educação que representasse os anseios dos cidadãos. Já no governo da presidenta Dilma Rousseff é aprovado o PNE 2014-2024 com algumas conquistas expressivas, principalmente no que diz respeito ao investimento público em educação.

Essa mudança de paradigma sobre a atuação do Estado se explica pelo fato de que, no governo da presidenta Dilma, estava se consolidando a concepção de Estado cuja corrente macroeconômica entendia que o mercado não poderia ser o único protagonista, era necessário o investimento do Estado em áreas sociais. Essa corrente é denominada por alguns autores como novo desenvolvimentista. Essa preocupação com as políticas públicas educacionais ficou clara no PNE 2014-2014, ao estabelecer o aumento progressivo do investimento público até atingir 10% do PIB.

No que diz respeito ao planejamento do Estado para executar as suas ações, no governo de FHC se coloca em prática com mais força o planejamento estratégico que, em linhas gerais, favorece a concepção de Estado que estava sendo implementada. Ou seja, esse tipo de planejamento tem como premissa imprimir mais eficiência ao poder estatal e organizar de forma mais efetiva as ações do Estado. Entretanto, nesse mesmo período, e levando em consideração o ambiente pós Constituição de 1988, também estava em vigor o planejamento participativo, que era fruto da reivindicação dos movimentos da sociedade civil organizada. Assim, é possível vislumbrar que em determinadas situações em que o poder estatal se sentia mais seguro, permitiu-se o diálogo com a sociedade, e, portanto, a sua “participação” nos processos decisórios.

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder e com a mudança da política macroeconômica para o novo desenvolvimentismo, principalmente nos mandatos da presidenta

Dilma Rousseff, o planejamento participativo se tornou mais efetivo, apesar de ainda conviver com o planejamento estratégico. Isso porque, no novo desenvolvimentismo, o Estado vai além da promoção da estabilidade econômica. Assim, o governo se preocupa em estabelecer parcerias de interação entre o Estado e o setor privado, pois o que diferencia essa corrente econômica do neoliberalismo é justamente o apoio do Estado na aplicação de políticas de distribuição visando o crescimento econômico, sem, contudo, deixar de lado as políticas sociais.

É nesse cenário que em 2013 se iniciou a elaboração do PME de Uberlândia-MG. Com base na análise dos documentos que foram discutidos pela sociedade civil no I Congresso Municipal de Educação, depreende-se um ambiente que favoreceu as discussões em nível municipal. Um dos pontos de destaque sobre a elaboração do PME dessa cidade está relacionado com o início precoce das suas discussões.

Com o advento da Conae 2010, os delegados da cidade de Uberlândia que participaram desse Congresso se mobilizaram junto à secretária municipal de educação para iniciar os debates do PME local antes mesmo de encerrada a aprovação do PNE. Com o apoio dos conselheiros do Conselho Municipal de Educação, criou-se uma comissão que ficou responsável pela elaboração do Documento Referência, o Guia de Orientação e uma minuta de Regimento Interno do Congresso, ou seja, os três documentos que balizaram todo processo de elaboração do PME.

O tempo de discussão do Documento Referência até a sistematização completa do documento ocorreu no período de outubro de 2013 a novembro de 2014. Isso revela que durante treze meses o documento base do PME foi discutido nas várias unidades escolares e entidades da sociedade civil. Portanto, um número considerável de pessoas teve acesso ao documento e tomaram conhecimento do seu conteúdo, o que, *a priori*, sugere a divulgação das propostas contidas no projeto do PME. Além disso, sinaliza que o poder público local democratizou o acesso ao que seria proposto para a Câmara Municipal de Vereadores para ser aprovado como o PME de Uberlândia.

Entretanto, essas discussões antecipadas motivaram a construção de um Documento Referência com base no PNE de 2001-2010 e em um PEE que também não estava em sintonia com o PNE, já que o PEE de Minas Gerais em vigor tinha sido aprovado para o decênio 2011-2020. Assim, os documentos que serviram de base para os encaminhamentos no município ainda não tinham sido atualizados conforme preconizava a Lei 13.005/2014. A referida Lei ainda estabelecia o prazo de um ano para que os estados, municípios e o Distrito Federal pudessem aprovar os seus planos ou adequar os já existentes. Vale ressaltar que Minas Gerais

só adequou o seu Plano de Educação em 2018, três anos após a aprovação do PME de Uberlândia e quatro anos após a aprovação do PNE.

Enfim, para este trabalho, um ponto fundamental a ser observado na construção do PME, diz respeito às concepções de Estado e planejamento que os documentos norteadores do PME sinalizaram. Conforme já demonstrado, o tipo de Estado que se define em um documento para um período tão longo, será relevante na definição das políticas públicas educacionais que a cidade, o estado e o país terão. Nesse caso, depreendeu-se uma concepção de Estado na perspectiva do novo desenvolvimentismo que tem como característica principal a atuação do poder estatal para promover o crescimento econômico, sem, contudo, abrir mão da aplicação de recursos na implementação das políticas sociais.

Percebemos nas análises do Documento Referência, do Guia de Orientação e do Regimento do I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma Cidade Educadora, que havia uma coerência na visão de Estado que deveria ser delineado no PME. Esse alinhamento coaduna-se com a visão de Estado que estava sendo praticada em nível nacional. Observa-se que, no período de discussão dos documentos referência do PME de Uberlândia, governava o país a presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores. Em Uberlândia, estava no comando do executivo local o prefeito Gilmar Machado, que também era do mesmo partido da presidenta. Portanto, o perfilamento com a visão de Estado no sentido macro parece coerente.

Quanto ao planejamento para elaboração dos documentos orientadores do PME, vislumbra-se certa alternância entre o planejamento estratégico que tem como pressuposto a participação e o planejamento participativo. O primeiro tipo de planejamento pressupõe a participação na sua composição, mas está ligado mais às questões de definição de prioridades e providências que devem ser tomadas pelo Estado, enquanto que o planejamento participativo objetiva não somente democratizar as decisões, mas estabelecer as prioridades para os cidadãos envolvidos no processo. Além disso, constitui-se em um ato de cidadania, na medida em que esse processo possibilita a definição da concepção de educação que deve ser implementada pelo Estado.

É evidente que a sociedade civil, ao ser convocada para participar de debates de políticas públicas educacionais, muitas vezes não compreende qual o seu papel nesses debates. Por isso, o poder público deve se colocar como mediador das discussões, sem, contudo, tolher a iniciativa da sociedade civil no delineamento das políticas públicas educacionais.

As ponderações deste trabalho não têm a pretensão de encerrar as discussões sobre um tema tão relevante como a elaboração do PME de Uberlândia. Por se tratar de uma política

pública com impactos diretos na vida dos cidadãos por um período de dez anos, postulamos que a elaboração e construção do PME sejam levadas a cabo com a mudança de paradigma sobre participação, e que a concepção de Estado esboçada nos documentos passe a ser monitorada pela sociedade civil. Isso porque os resultados de momentos como o I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma Cidade Educadora não pode se limitar apenas à aprovação da Lei do Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG.

Finalizamos este trabalho afirmando que a presente pesquisa se ateve aos documentos iniciais norteadores para a elaboração do PME, portanto não aprofundamos as nossas análises em relação ao Documento Referência que foi aprovado no I Congresso Municipal de Educação, e que culminou com a aprovação da Lei 12.209/2015 pela Câmara Municipal de Vereadores. Nesse sentido, não tivemos a pretensão de esgotar os debates e análises acerca de um tema tão complexo como é a elaboração e efetivação de um Plano de Educação. Esperamos que o tema seja discutido sob novos olhares e concepções, a fim de possibilitar a efetivação de políticas públicas educacionais que são de responsabilidade do Estado e que devem ser asseguradas por meio de planejamento discutido com a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, Giovanni. Desafios da democracia participativa. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, ano 5, n. 5, p. 18-19, out. 2011.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, v. 22 n. 71. 2017. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782017227145>.

ANTUNES, M. F. de S.; JESUS, W. F. de. Plano Municipal de Educação de Uberlândia: Políticas Públicas e a Qualidade Social da Educação In. NOVAIS, Gercina Santana; NUNES, Silma do Carmo (Org.). *Rede Pública Pelo Direito de Ensinar e de Aprender*. Uberlândia: Regência e Arte Editora, 2017. p. 29-52.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Franciele Ribeiro. O Plano Nacional de Educação e a busca pela qualidade socialmente referenciada. *Revista Educação e Políticas em Debate* – v. 3 n. 2 - ago./dez. 2014.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e Implementação das Políticas Públicas em Educação e as Parcerias Público-Privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 899-919, out. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300013>.

BAQUERO, Marcello. “A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina”. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de.; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (orgs.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Editora da Universidade; Canoas: La Salle, 1998.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade. Seminário de avaliação do PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação Básica e Intercâmbio de Pesquisa Científica. Brasília: MEC/ ANPED, 2008. <https://doi.org/10.18222/eae204420092041>

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 452.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G.; QUEIROZ A.; GOMES L. *O Planejamento Educacional no Brasil*. Fórum Nacional de Educação. 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acessado em: 07/09/2018.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. *Legislação*, Brasília, DF, dez. 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Políticas públicas com participação popular. Brasília, 2006. Disponível em: <www.cidades.gov.br>

BRASIL. MEC/CONAE. “Construindo o Sistema Nacional de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. 2010. 124 p.

BRASIL. Lei 13.005 de 25/06/2014, Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acessado em: 31/03/2015a.

BRASIL. Nota Pública MEC/CNE de 1 de setembro de 2015. Brasília: MEC/CNE, 2015b.

BRASIL. MEC/SASE. Cadernos Planejando a Próxima Década: alinhando os planos de educação. Brasília, 2014a.

BRASIL. O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações. Brasília, 2014b.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Edições Câmara, Brasília, 2014c.

BRASIL. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acessado em: 05/01/2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/CON1988.pdf. Acessado em: 07/09/2018.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acessado em: 10/11/2018.

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/panorama>. Acessado em: 11/11/2018.

BRASIL. INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>. Acessado em: 11/11/2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/INEP. Plano Nacional de Educação: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília, 1998. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o+proposta+do+Executivo+ao+Congresso+Nacional/3f4d496d-17c6-4a89-83e4-8ebc5bcc86de?version=1.1>. Acessado em: 08/05/2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasil 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> acessado em: 09/03/2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. Revista Nueva Sociedad. Outubro de 2007. <www.nuso.org>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. Revista de Economia Política 36 (2), 2016. <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v36n02a01>.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mãos à obra, Brasil: proposta de governo. [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein da pesquisa social, 2008. 131 p. <https://doi.org/10.7476/9788599662663>.

CARREIRA, Denise; PINTO, Marcelino Rezende. Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf acessado em: 10/11/2019.

CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTRO, Magali de. O estabelecimento de políticas educacionais através da consulta às bases: revisitando a proposta do Primeiro Congresso Mineiro de Educação. Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 197-208, abr./jun. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362006000200004>.

CELLARD, André. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008 – (Coleção Sociologia)

COMPARATO, Fábio Konder. O capitalismo Pós-Industrial. Impactum Coimbra University Press 2013. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/36797/1/O%20Capitalismo%20Pos-Industrial.pdf>. Acessado em: 10/02/2019.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Atas das reuniões do CME. Uberlândia, CME 2013a (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Regimento Interno da Comissão para Elaboração da Lei do Plano Municipal de Educação - PME. Uberlândia, CME 2013b (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Documento Referência do Plano Municipal de Educação: Por Uma Cidade Educadora. Uberlândia, CME 2014a (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Guia de Orientação. Enviado para as Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino. Uberlândia, CME 2014b (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Guia de Orientação. Enviado para as ONGs. Uberlândia, CME 2014c (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Guia de Orientação. Enviado para a Superintendência Regional de Ensino – S.R.E. Uberlândia, CME 2014d (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Guia de Orientação. Enviado para as Entidades da Sociedade Civil. Uberlândia, CME 2014e (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Regimento do Congresso Municipal de Educação: Por uma cidade educadora. Uberlândia, CME 2914f (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Documento Referência do Plano Municipal de Educação: Por Uma Cidade Educadora. Aprovado na plenária do I Congresso Municipal de Educação. Uberlândia, CME 2014g (texto digitado).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Folder do I Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma Cidade Educadora. Uberlândia, CME 2014h (texto digitado).

CORBARI, Ely Célia. “Accountability” e controle social: desafio à construção da cidadania”. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil. (s.I):99-111, 2004.

COSTA, Alexandre Bernardino. Poder constituinte e democracia: um debate necessário. In: Constituição e Democracia. Nº 1, janeiro de 2006, pp. 8/10.

CUNHA, Célio da. Plano Decenal: fundamentos, trajetória e alcance. Revisa Em Aberto, Brasília, ano 13, n. 59, jul./set. 1993.

CURY C. R. J Por Um Novo Plano Nacional de Educação. Caderno de Pesquisa v.41 n. 144 set./dez. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000300008>.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In _____. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1 ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1999, 176p.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Anais do Senado Federal e Publicações Oficiais da Câmara dos Deputados. Disponível na Internet via www.senado.gov.br e www.camara.gov.br. Acesso: 27/04/2019.

DIAS, Marcia Ribeiro. Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DI PIETRO, M.S.Z. Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectiva e desafios. Cad. Cedes, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>.

DOURADO, Luiz Fernando. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política Educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso. Uma visão comparada. Novos Estudos n. 88, novembro 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000300009>.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. Texto para Discussão. IE/Unicamp n. 192, junho 2011. https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12682.

FALKEMBACH, Elza. Planejamento participativo: uma maneira de pensá-lo e encaminhá-lo com base na escola. In: VEIGA, Ilma. Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível. 3 ed. Campinas, SP: Papirus, 1997, 192p.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. Perspectiva, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011. <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2011v29n1p69>.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 34, p. 45-59, jul./dez. 2012.

FERREIRA, J. S.; ANTUNES, M. F. S.; MENDES, O. M. O Plano Nacional de Educação: desafios a partir da construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia. Eccos – Rev. Cient., São Paulo, n. 36, p. 29-47, jan./abr. 2015. <https://doi.org/10.5585/eccos.n36.5567>.

FIGUEIREDO, L. V. Direito público. Estudos. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2007. 556 p.

FILHO, Alfredo Saad; MORAIS, Lecio. Brasil: neoliberalismo versus democracia. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

FLICK, Uwe. Uma introdução à pesquisa qualitativa. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONSECA, P. C. D. Keynes: o liberalismo econômico como mito. Economia e Sociedade, campinas, v. 19, n. 3 (40). p. 425-447, dez. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182010000300001>.

FURLETTI, Saulo. Avanços e desafios do PNE 2014-2024: um recorte exploratório das metas de acesso e universalização do ensino e os desdobramentos no Plano Estadual de Minas Gerais. *Revista Formação Docente – Belo Horizonte – Vol. 9, julho/dezembro 2017.*

FREIRE, Juciley Silva Evangelista. Participação e educação: concepções presentes nos estudos da Revista Educação & Sociedade (1978-2010). 2011. 225 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2011.

FREITAS, Luiz Carlos. Pátria Educadora. Blog do Freitas. Julho, 2015. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/patria-educadora/>. Acessado em: 16/06/2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100005>.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*. V. 16, n. 48 jan./abr. 2011. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000100013>.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na educação: uma nova abordagem. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010 (5/Caderno de Formação). 36p. ISBN 978-85-61910-40-2.

GADOTTI, M., JACOBI P. R. Sistema Municipal de Educação: Estratégias para sua implementação. *Cadernos Educação Básica. Série Inovações Volume 7*. Brasília: MEC/SEF, 1994. 81 p.

GADOTTI, Moacir. Gestão Democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. Brasília: Ministério da Educação 2014. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf. Acessado em: 14/05/2019.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 1, pp. 81-95, jan/jun 2001.

GANZELI, Pedro. Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: Política de Estado ou política de Governo. In. MARTINS, A. M.; CALDERÓN, A. I.; GANZELI Pedro; GARCIA, T. O. G. Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças. Campinas/SP.: Autores associados. 2013. Pp. 45-64.

GENTILI Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Boitempo editorial. FLACSO Brasil. 2013.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. *Cadernos de pesquisa* v. 44 n. 153 p. 580-601 jul./set. 2014. <https://doi.org/10.1590/198053142954>

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOI, Pedro Paulo Alves. Democracia Participativa em Uberlândia: a experiência do Orçamento Participativo (2001-2004). 2005. 90 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiás 2005.

GOHN, Maria da Glória. História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GUSSO, Divonzir Arthur. Plano Decenal de Educação para Todos - Para uma nova matriz de políticas públicas de educação. *Revista Em Aberto*, Brasília, ano 13, n. 59, jul./set. 1993.

HERMIDA, Jorge Fernando. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/250050668_O_Plano_Nacional_de_Educacao_Lei_10172_de_9_de_janeiro_de_2001. Acessado em: 08/05/2019.

HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro/2001. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.

HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. O planejamento educacional na pós-graduação em educação no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 44, n. 153, p. 494-521 jul./set. 2014. <https://doi.org/10.1590/198053142912>.

KEYNES, J. M. Keynes: economia. São Paulo: Ática, 1978.

LACERDA, Antonio Corrêa de; CONTI, Bruno de; MELLO Guilherme Santos. O tripé macroeconômico e o desenvolvimento às avessas. *Revista Política Social e Desenvolvimento*. Ano 03, março de 2015. Código ISSN: 2358-0690.

LAFER, C. O Planejamento no Brasil: observação sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970. <https://doi.org/10.2307/3466061>.

LIMA, Licínio C. Administração Escolar: Estudos. *Revista Portuguesa de Educação*, 2011, 24(1), pp. 249-257. <https://doi.org/10.21814/rpe.3047>.

LIMA, A. S.; MORAIS, L. Brasil: neoliberalismo versus democracia. 1 ed. – São Paulo: Boitempo, 2018.

LIRA, Ana Magda de Azevedo et. al. A educação corporativa aplicada ao tribunal de Contas da União como estímulo ao controle social, 2003. Disponível em: www.tcu.gov.br Acessado em: 21 de abril de 2018.

LOPES, M.C; FABRIS, E.H. *Inclusão & Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

LÜCK, Heloisa. C.T.E. Consultoria Técnica Educacional. Educação na gestão municipal: fontes de financiamento e plano municipal de educação. Organização pedagógica: Evelyn Raimunda Vieira Radicchi. Belo Horizonte: 2003.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Rev. Katál. Florianópolis*, v. 10, n. 1, p. 15-23 jan./jun. 2007. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100003>.

MATOS, Sidney Tanaka S. Conceitos primeiros de neoliberalismo. *Mediações*, v. 13, n. 1 -2, p. 192-213, jan/jun e jul/dez. 2008. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2008v13n1/2p192>.

MENCIO, M. Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. 206 p.

MENGA, Lüdke; ANDRÉ, Marli E. D. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MICHILES, Carlos et al.. Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MINAS GERAIS. Lei 19.481, de 12 de janeiro de 2011, que Institui o Plano Decenal de Educação do Estado. Minas Gerais, 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19481&ano=2011>. Acessado em: 05/09/2018.

MINAS GERAIS. Diário Oficial de Minas Gerais, de 1º de junho de 1983. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_congresso_mineiro.htm#ftn1. Acessado em: 22/05/2019.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei 2.882. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências. Minas Gerais, 2018. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=2882&t=PL. Acessado em: 05/09/2018.

MONTANÕ, C.; DURIGUETTO, M. L. Estado, classe e movimento social. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2010 – (Biblioteca básica de serviço social; v. 5).

NEVES L. M. W.; et. al. Estado e planejamento educacional no Brasil. *Cad. Pesq.*, São Paulo, Nov. 1984.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins et. al. Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. *Educação em Revista*. Belo Horizonte n. 33 e 161036 de 2017. <https://doi.org/10.1590/0102-4698161036>.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

NOVAIS, Gercina Santana, SILVA, Gizelda Costa; NUNES, Silma do Carmo Nunes (Org.) Ações e Resultados da Educação – Política Pública em Movimento (janeiro de 2013 a julho de 2016).

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAAE* – v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. Por um plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. *Revista Brasileira de Educação* v. 16, n. 47, maio-ago. 2011. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200011>.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília. A Educação em Tempos de Mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. *Impulso*, Piracicaba, 16 (40): 55-65, 2005.

PARO, Vitor Henrique. Conceito, justificativa e fases do planejamento da educação. *Cadernos de pesquisa*/18. Março de 1976.

PEREZ, M. A. A administração pública democrática. *Institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum Editora, 2004. 242 p.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de pesquisa* v. 44 n. 153 p. 624-644 jul./set. 2014. <https://doi.org/10.1590/198053142946>.

PIZZANI, Luciana et al.. A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. *Rev. Dig. Bibl. Ci. Inf., Campinas*, v. 10, n. 1, p. 53-66, jul./dez. 2012. <https://doi.org/10.20396/rdbci.v10i1.1896>.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, Campinas, ano 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300004>.

SABIA, Claudia Pereira de Pádua; ALANIZ, Érika Porceli. Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024): limites, avanços e perspectivas. *Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília*, Marília, v. 1, n. 1, p. 35-63, jul./dez. 2015. <https://doi.org/10.33027/2447-780X.2015.v1.n1.04.p35>.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In. SADER, Emir (Org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SANFELICE, José Luis. Com o golpe de 2016, para onde caminhará a educação? In. LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane Santana; LUCENA, Lurdes. *A crise da democracia brasileira*. Volume I – Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

SANFELICE, José Luís. Dialética e pesquisa: seus embasamentos científico-filosóficos. *Revista Sociedade de Estudos e Pesquisa Qualitativa*. Universidade Estadual de Campinas. Campinas - Brasil.v.1, n.1, p. 135-154, 2005. Disponível em <<http://rpq.revista.sepq.org.br/index.php/rpq/article/view/11>>. Acesso em: 16/10/2019.

SANTOS B. de S. Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo In Parra, H. (2000). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*, de Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli (orgs.). *Plural - Revista De Ciências Sociais*, 7, 131-136. <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2000.75489>.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. Caderno ANPAE – MG Educação, Política, Direito e Justiça Social – A Construção de uma Gestão Democrática. Juiz de Fora: ANPAE, 2000.

SÁ-SILVA, Jakson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I – Número I – Julho de 2009.

SAVIANI, Dermeval. Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, dezembro/99.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas. SP: Autores Associados, 2017 – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SAVIANI, Dermeval. A crise política no Brasil, o golpe e o papel da educação na resistência e na transformação. In. LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane Santana; LUCENA, Lurdes. A crise da democracia brasileira. Volume I – Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. <https://doi.org/10.29388/978-85-53111-28-2-0-f.27-46>.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Políticas Educacionais no contexto dos governos Lula (2003-2010): elementos para análise, apontamentos para novos estudos. In FONTOURA, Helena Amaral da. Políticas Públicas, Movimentos Sociais: Desafios à Pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões. Coleção ANPED Sudeste 2011, Livro 3. Rio de Janeiro. ANPed Nacional 2011.

SIRAQUE, V. Controle social da função administrativa do estado. Possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005. 230 p.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local. Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 901-936, out./dez. 2015. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000400005>.

TOCQUEVILLE, A. 1977. A democracia na América. Belo Horizonte : Itatiaia.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Altas, 1987.

UBERLÂNDIA. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. 1º Congresso Constituinte Escolar da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia. Uberlândia, 2003a (texto digitado).

UBERLÂNDIA. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Comissão Organizadora do Fórum Municipal de Educação. Uberlândia, 2003b (texto digitado).

UBERLÂNDIA. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. 2º Congresso Constituinte Escolar da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia. Uberlândia, 2004 (texto digitado).

UBERLÂNDIA. Decreto Municipal nº 14.557 de 19/12/2013, DOM nº 4304A, que Institui a Comissão para Elaboração do Projeto de Lei do Plano Decenal Municipal de Educação do Município de Uberlândia, Designa Membros, e Dá outras Providências.

UBERLÂNDIA. Decreto Municipal nº 14.984 de 27/06/2014, DOM nº 4429, que Altera os Incisos IV, V e VI do Artigo 2º do Decreto 14.557 de 19/12/2013 que, “Institui a Comissão para Elaboração do Projeto de Lei do Plano Decenal Municipal de Educação do Município de Uberlândia, Designa Membros, e dá outras Providências.” 2014a.

UBERLÂNDIA. Decreto Municipal nº 15.111, de 29/08/2014 que “Institui a Comissão Organizadora do ‘Congresso Municipal de Educação: Plano Municipal de Educação por uma Cidade Educadora, e dá outras Providências”. 2014b.

UBERLÂNDIA. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Documento Referência do Plano Municipal de Educação: Por Uma Cidade Educadora. Uberlândia, SME 2015a (texto digitado).

UBERLÂNDIA. Lei Municipal nº 12.209, de 26 de junho de 2015b.

UBERLÂNDIA. Banco de Dados Integrados de Uberlândia – BDI. Volume I. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. 2018a. Disponível em: http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/20238.pdf. Acessado em: 10/11/2018.

UBERLÂNDIA. Banco de Dados Integrados de Uberlândia – BDI. Volume II. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. 2018b. Disponível em: http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/20239.pdf. Acessado em: 10/11/2018.

UBERLÂNDIA. Banco de Dados Integrados de Uberlândia – BDI. Volume III. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. 2018c. Disponível em: http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/20240.pdf. Acessado em: 10/11/2018.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNDIME. Articulação, mobilização, legitimidade, autonomia! Por uma educação pública de qualidade para todos. 2001. Disponível em: http://www.undime.org.br/roteiro_PME.html.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. Avaliação da Aprendizagem: Práticas de Mudança- Por uma Práxis Transformadora. (Coleção Cadernos pedagógicos do Libertad; v. 6). São Paulo: Libertad, 2007, 125p.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>.

VERSIANI, Maria Helena. Uma República na Constituinte (1985-1988). Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 30, nº 60, p. 233-252 – 2010. <https://doi.org/10.1590/S0102-01882010000200013>.

VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 86, 27 set. 2003.

WERLE F. O. C., BARCELLOS J. A. S. Plano Municipal de Educação e a afirmação de princípios para a educação local. Ensaio: aval. pol. públ. Eud., Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 515-542, out./dez. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362008000400003>.

ANEXOS

Quadro 1: Cronograma de atividades e metas

Atividades/metasp	Período
<ul style="list-style-type: none"> • Montar o projeto de organização do FME. • Apresentar o projeto de organização do FME aos conselheiros: OP, idoso, educação, Estatuto da Criança e do Adolescente, Saúde, Conselho Municipal de Assistência, etc. • Apresentar o projeto aos diretores (as) das escolas públicas e particular em todos os níveis. • Participar da organização e realização do Congresso Constituinte Escolar Municipal. • Visitar algumas cidades da região que estão desenvolvendo, implementando e funcionando o seu PME (Ex.: Uberaba, Tupaciguara, Capinópolis e Araguari). • Sensibilização dos atores, entidades, instituições envolvidas e responsáveis com o Fórum Municipal de Educação. 	Outubro/2003
<ul style="list-style-type: none"> • Participar do Fórum Social Brasileiro – 06 a 09 – Belo Horizonte – MG. • Discutir o projeto com os novos diretores das escolas municipais. • Visita às escolas da rede pública e particular (municipal, estadual e federal) divulgando, organizando e 	Novembro e dezembro/2003

<p>mobilizando para a necessidade de montar o FME e elaborar o PME.</p> <ul style="list-style-type: none">• Reunião da comissão organizadora e convidados (Pauta: avaliação do trabalho desenvolvido e preparação do calendário para o 1º trimestre de 2004).	
---	--

Fonte: SME – Comissão Organizadora do Fórum Municipal de Educação – 2003b.

Quadro 2: Legislações consideradas na elaboração do PME

Números das Legislações	Assuntos das Legislações
C F de 1988	Constituição Federal de 1988.
Lei 9.394/96	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.
Lei nº 13.005 de 25/06/2014	Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE para o Decênio 2014 – 2024.
Lei 7.382 de 08/09/97	Regulamenta o Conselho Municipal de Educação de Uberlândia.
Lei Nº 10.873, DE 22/08/2011	Dispõe Acerca Do Conselho Escolar Nas Unidades Municipais De Ensino De Uberlândia E Dá Outras Providências.
Lei 11.966 de 29/09/2014	Dispõe Sobre O Plano De Carreira Dos Servidores Públicos Da Administração Direta Do Município De Uberlândia E Dá Outras Providências.
Lei 11.967 de 29/09/2014	Dispõe Sobre O Plano De Carreira Dos Servidores Do Quadro Da Educação Da Rede Pública Municipal De Ensino De Uberlândia E Dá Outras Providências.
Lei 11.444 de 24/07/2013	Institui A Rede Pública Municipal Pelo Direito De Ensinar E De Aprender No Município De Uberlândia E Dá Outras Providências.
Lei nº 044 de 05/06/2009	Lei Delegada.
	Lei Orgânica do Município de Uberlândia.
Instrução Normativa 003/2008 de 06/03/2008	Que regulamenta normas e critérios referentes a pessoal utilizados pela SME.
Resolução nº 1/2000 do CNE/CEB e Res. 444/2001 do CEE	Que trata da organização da EJA no âmbito nacional e estadual.
Instrução Normativa 001/2014 de 09/10/2014	Que trata do módulo II e DFC na Rede Municipal de Ensino.
	Documentos das CONAE 2010 e 2014.
Res. Nº 7 de 14/12/2010	Que fixa Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental de nove anos.
Resolução CNE/CEB nº 2/2001, de 11/09/2001	Que Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.

Fonte: Conselho Municipal de Educação de Uberlândia (CME, 2014a)

Quadro 3: Alterações no projeto inicial do Plano Municipal de Educação

Tipo de Emenda	Alteração	Nova Redação
Emenda Supressiva no Artigo 10, § 1º, Inciso III, alínea n.	Retirou: raciais, gênero, classe social, geração, sexualidade, dentre outros.	[...] ao desenvolvimento de educação livre de discriminação e preconceitos.
Emenda Modificativa da meta 2, diretriz VII, estratégia 6.	Retirou: gêneros, e condição de sexualidade.	Garantir a Educação em Direitos Humanos, fundamentada nos princípios de promoção da dignidade humana, da igualdade de oportunidade entre os sexos, raça/etnia, geração, da laicidade do Estado, do reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades, de acordo com as Diretrizes Nacionais para Educação em Direitos Humanos (Parecer CNE/CP nº 8, de 6 de março de 2012).
Emenda Modificativa da meta 2, diretriz VIII.	Retirou: gênero, identidade de gênero.	Promoção de Pesquisa e ações referentes às temáticas: sexo, orientação sexual, relações étnico-raciais, educação ambiental, educação quilombola, indígena, dos povos do campo, ciganos, educação das pessoas com deficiência, pessoas jovens, adultas e idosas, situação de privação de liberdade e diversidade religiosa.
Emenda Modificativa da meta 2, diretriz VIII, estratégia 1.	Retirou: gênero, identidade de gênero.	Desenvolver ações de parcerias entre as escolas e órgãos de apoio às causas sobre sexo, orientação sexual, relações étnico-raciais, educação ambiental, educação quilombola, indígena, dos povos do campo, educação das pessoas com deficiência, altas habilidades e superdotação, linguagens de expressão artísticas, pessoas jovens, adultas e idosas, situação de privação de liberdade e diversidade religiosa, além de incentivar e apoiar financeiramente pesquisas e projetos sobre estes temas.
Emenda Modificativa da meta 2, diretriz X, estratégia 2.	Retirou: questões de gênero.	Promover parcerias entre o município e instituições para realização de projetos sociais e

		culturais, incluindo as de sexualidade, com profissionais que atuam no contexto do tema.
Emenda Modificativa da meta 2, diretriz XII, estratégia 1.	Retirou: de aceitação de gênero, orientação sexual.	Garantir condições institucionais para o debate e a promoção da diversidade e da igualdade de sexo, raça, etnia, limitações físicas, cognitivas e sensoriais e por meio de políticas de gestão específica para esse fim.
Emenda Modificativa da meta 3, 18.	Retirou: raciais, gênero, classe social, geração, sexualidade, dentre outros.	Educação livre de discriminação e preconceitos.
Emenda Modificativa da meta 4, diretriz I, estratégia 1.	Retirou: gênero.	Garantir, promover, implementar ações e criar mecanismos que visem à participação efetiva da sociedade perante as políticas educacionais, respeitando as diversidades políticas, de sexo, etnia, raciais, sociais dentre outras.
Emenda Aditiva na meta 6, diretriz I, estratégia 9.		Manter parcerias com o terceiro setor no sentido de garantir vagas em creches, pré-escolas existentes no município.
Emenda Aditiva na meta 2, diretriz XII, estratégia 2.		Desenvolver ações que combatam quaisquer tipos de intolerância no contexto escolar, em especial implantar ações de combate à violência sistemática (bullying).
Emenda Substitutiva na meta 3, diretriz XI, estratégia 9.		Institucionalizar o Programa Municipal de Assistência ao Estudante, compreendendo ações de prevenção às drogas, assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de crianças e adolescentes em situação de risco.

Fonte: Conselho Municipal de Educação (CME, 2015)

Fotografia 1: Preparação para o Congresso Municipal de Educação



Fonte: Conselho Municipal de Educação (2014)

Fotografia 2: Plenária da Preparação do Congresso Municipal de Educação



Fonte: Conselho Municipal de Educação (2014)

Fotografia 3: Reunião da Comissão de Elaboração do PME



Fonte: Conselho Municipal de Educação (2014)

Fotografia 4: Plenária do I Congresso Municipal de Educação



Fonte: Conselho Municipal de Educação (2014)

Fotografia 5: Plenária do I Congresso Municipal de Educação



Fonte: Conselho Municipal de Educação (2014)

Fotografia 6: Plenária Final do I Congresso Municipal de Educação



Fonte: Conselho Municipal de Educação (2014)