



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



FLÁVIA CAMILA GOMES

**CONTRADIÇÕES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E
MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO
CARLOS – SP(2005-2019): entre a democratização do planejamento e a
participação outorgada**

SÃO CARLOS - SP
2021

FLAVIA CAMILA GOMES

**CONTRADIÇÕES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E
MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO
CARLOS – SP(2005-2019): entre a democratização do planejamento e a
participação outorgada**

Dissertação apresentada como requisito à
obtenção do título de Mestre, junto ao
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal de São Carlos
Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina dos
Santos
Área de Concentração: Educação
Linha de Pesquisa: Estado, Política e
Formação Humana

São Carlos-SP
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Educação
Ficha catalográfica

Gomes, Flávia Camila

Contradições no processo de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Carlos – SP (2005-2019): entre a democratização do planejamento e a participação outorgada. Flávia Camila Gomes – São Carlos, SP: 2021. 302f

Orientadora: Dra Maria Cristina dos Santos

Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Plano Municipal de Educação
2. Descentralização
3. Participação
4. Democracia Formal



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Educação

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Flávia Camila Gomes, realizada em 18/06/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Maria Cristina dos Santos (UFSCar)

Profa. Dra. Mara Regina Martins Jacomeli (UNICAMP)

Prof. Dr. Elen de Fátima Lago Barros Costa (IFMA)

Profa. Dra. Géssica Priscila Ramos (UFSCar)

Prof. Dr. Manoel Nelito Matheus Nascimento (UFSCar)

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

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação.

AGRADECIMENTOS

A meus pais, Catarina e Francisco, exemplos da luta, do sonho e da persistência. À minha sobrinha Lisandra, a quem confiamos mais alguns passos do sonho.

A meu companheiro, Abel, com quem partilho a estrada e a construção acadêmica.

À minha orientadora, Dra. Maria Cristina dos Santos, que tanto me ajudou a crescer.

Às professoras Dra. Géssica Priscila Ramos, Dra. Mara Regina Martins Jacomeli, Dra. Elen de Fátima Lago Barros Costa e ao professor Dr. Manoel Nelito Matheus Nascimento pelas contribuições valorosas a essa pesquisa.

À rede municipal de educação de São Carlos, que me acolheu, desafia e instiga.

Em extensão de minha gratidão a todos os companheiros de trabalho da rede, registro homenagem à professora de educação infantil, militante e ex-conselheira Jussara Florêncio (in memoriam).

Aos companheiros do Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho, Política e Educação Escolar e Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação no Campo, pelas discussões e aproximações ao ato de pesquisar.

RESUMO

Pesquisa desenvolvida pela linha Estado, Política e Formação Humana do Programa de Pós-graduação em Educação da UFSCar, tem como objeto o processo de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Carlos (SP), de 2005 a 2019. No município de São Carlos (SP) a elaboração do PME se iniciou em 2005, com a articulação das Conferências Municipais tomando o PME como tema central. Na relação do local com o nacional, tomamos como contexto os projetos políticos democratizantes e neoliberais em disputa no Brasil a partir da década de 1990. Assim, o objetivo dessa pesquisa é analisar o processo de elaboração e monitoramento do PME do município de São Carlos-SP no período de 2005 a 2019, frente aos projetos políticos nacionais em disputa. Para isso, são objetivos específicos abordar os projetos políticos em disputa no Brasil pós 1990, focalizando as abordagens realizadas sobre os conceitos de participação, sociedade civil e descentralização e seus reflexos na política e na política educacional do período; resgatar a história de construção dos PNE no Brasil e suas transformações (ao longo do tempo, frente aos projetos em disputa) e o impacto do conteúdo dos PNE recentes no processo de elaboração e conteúdo do PME do município de São Carlos; sistematizar e analisar o conteúdo, o processo de elaboração e o processo de monitoramento do PME do município de São Carlos, frente aos projetos políticos em disputa, identificando seus possíveis reflexos na política educacional local. Trata-se de uma pesquisa documental com aporte bibliográfico. Ao longo da sistematização e análise da documentação local, identificamos as contradições do processo de elaboração e de monitoramento, tendo em vista as relações interfederativas, bem como as condições de participação da sociedade civil estabelecidas. A experiência local também evidenciou contradições dos termos liberais modernos de cidadania inicialmente adotados e o aprofundamento neoliberal, assim como a dinâmica entre a ampliação democrática e instrumentalização dos processos, inclusive na instância de institucionalização da participação da sociedade civil, o Conselho Municipal de Educação. A ausência de um regime de colaboração efetivo, o esvaziamento das condições de financiamento e a restrição da descentralização à desconcentração de responsabilidades são elementos que compõem a contextualização desse processo, e impõem dificuldades à superação da democratização estritamente discursiva e formal.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação, Descentralização, Participação, Democracia Formal

ABSTRACT

This research aims in the State, Policy and Human Formation line of the Graduate Program in Education at UFSCar, analyze as its object the process of elaborating and monitoring the Municipal Education Plan of São Carlos-SP, – PME, from 2005 to 2019. In the municipality of São Carlos (SP) the elaboration of the PME started in 2005, with the articulation of the Municipal Conferences taking PME as a central theme. In relation to the local with the national, we analyze the context of democratizing and neoliberal political projects in dispute in Brazil from the 1990s onwards. So, the objective of this research is to analyze the process of elaboration and monitoring of the SME of the municipality of São Carlos-SP in the period from 2005 to 2019, in face of the national political projects in dispute. To this end, specific objectives are to address the political projects in dispute in Brazil after 1990, focusing on the approaches taken on the concepts of participation, civil society and decentralization and their reflexes in the educational policy and policy of the period; rescue the history of construction of PNE in Brazil and its transformations (over time, in face of the projects in dispute) and the impact of the content of recent PNE in the process of elaboration and content of the SME of the municipality of São Carlos; systematize and analyze the content, the elaboration process and the monitoring process of the SME of the municipality of São Carlos, in the face of the political projects in dispute, identifying their possible reflexes on the local educational policy. It is a documentary research with bibliographic support. Throughout the systematization and analysis of local documentation, we identified the contradictions in the elaboration and monitoring process, in view of the inter-federative relations, as well as the conditions of participation of the established civil society. The local experience also showed contradictions in the modern liberal terms of citizenship initially adopted and the neoliberal deepening, as well as the dynamics between the democratic expansion and the instrumentalization of processes, including in the instance of institutionalization of the participation of civil society, the Municipal Council of Education. The absence of an effective collaboration regime, the emptying of financing conditions and the restriction of decentralization to the deconcentration of responsibilities are elements that make up the context of this process, and impose difficulties in overcoming strictly discursive and formal democratization.

Keywords: Municipal Education Plan. Decentralization. Participation. Formal Democracy.

LISTA DE SIGLAS

ADE – Arranjos de Desenvolvimento Educacional
ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BM – Banco Mundial
CACs-FUNDEB – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
CBE – Conferência Brasileira de Educação
CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEESP – Conselho Estadual de Educação de São Paulo
CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CEE – Conselho Estadual de Educação
CFE – Conselho Federal de Educação
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONAE - Conferência Nacional de Educação
CONAFEP - Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas
CONAPE - Conferência Nacional Popular de Educação
CONED – Congresso Nacional de Educação
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CPB – Confederação de Professores do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEM – Democratas
EC – Emenda Constitucional
EMEB – Escola Municipal de Educação Básica
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FASUBRA – Federação dos Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas no Brasil

FENASE - Federação Nacional de Supervisores Educacionais

FENOE - Federação Nacional de Orientadores Educacionais

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FME – Fórum Municipal de Educação

FNCE - Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNE - Fórum Nacional de Educação

FUNDEF – Fundo de desenvolvimento do Ensino Fundamental

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização não Governamental

OS – Organização Social

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PDT -Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PEE – Plano Estadual de Educação

PFL- Partido da Frente Liberal
PFL- Partido da Frente Liberal
PHS -Partido Humanista da Solidariedade
PIB - Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME – Plano Municipal de Educação
PNATE - Programa Nacional do Transporte Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PPA – Plano Plurianual
PPS - Partido Popular Socialista
PPS- Partido Popular Socialista/ atual Cidadania
PR- Partido da República
PRB – Republicanos
PRN – Partido da Renovação Nacional
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC- Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT- Partido dos Trabalhadores
PTB- Partido Trabalhista Brasileiro
PV -Partido Verde
REDE – Rede Sustentabilidade
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE - Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SD –Solidariedade
SEAF - Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
SEB – Secretaria de Educação Básica
SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SNE – Sistema Nacional de Educação

UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundários

UNCME - União dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino

UNE - União Nacional dos Estudantes

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

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Reuniões realizadas nos biênios anteriores e atas encontradas.....	34
Tabela 2 – Evolução das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental por rede no Estado de São Paulo.....	85
Tabela 3 – Dados de arrecadação e aplicação das receitas de ensino – 2012 a 2019	118
Tabela 4 – Número de cadeiras por partido no início de cada legislatura.....	124
Tabela 5 – Escolaridade de professores em 2007 por níveis de atuação em São Carlos.....	139
Tabela 6 – Compilação dos assuntos das propostas apresentadas por eixo e percentual de presença nas Minutas de Projeto de Lei.....	155

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Trajetória das taxas de escolarização por idade. Brasil 1980-2010.....	80
Gráfico 2 — Evolução das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental em São Carlos por rede.....	85
Gráfico 3 — Evolução das matrículas na rede regular municipal de São Carlos.....	123
Gráfico 4 — Temas levantados nas Conferências Escolares que antecederam a 8ª Conferência Municipal de Educação de São Carlos.....	208

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos locais analisados.....	32
Quadro 2 – Proposições da Conferência de Nova Delhi aos nove países mais populosos.....	60
Quadro 3 – Objetivos EPT e Metas PNE.....	101
Quadro 4 – Inauguração de escolas de Ensino Fundamental do município de São Carlos.....	121
Quadro 5 – Minuta do PME de São Carlos 2008.....	135
Quadro 6 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Educação Infantil.....	157
Quadro 7 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Ensino Fundamental.....	164
Quadro 8 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME –Educação Especial.....	168
Quadro 9 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Gestão Democrática.....	170
Quadro 10 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Formação e valorização dos profissionais da educação.....	171
Quadro 11 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Financiamento.....	173
Quadro 12 – Temas não abordados nas plenárias e audiências de 2011 – Presença nas metas da Lei 16.920/2013 e na Minuta do CME de 2012.....	181
Quadro 13 – Temas não abordados nas plenárias e audiências de 2011 – Presença nas metas da Lei 16.920/2013 e na Minuta do CME de 2015	181
Quadro 14 – Ensino Superior na discussão local, no PNE e da Minuta do CME em 2015.....	182
Quadro 15 – Financiamento nas metas da Lei Municipal 16.920/2013, no PNE e da Minuta do CME em 2015.....	188
Quadro 16 – Emendas apresentadas ao PL 175 na Câmara Municipal de São Carlos.....	192
Quadro 17 – Tabulação de assuntos tratados nas contribuições das conferências escolares que antecederam a 8ª Conferência Municipal de Educação de São Carlos.....	208

Quadro 18 – Indicador da meta de redução do número de educandos por professor na educação infantil.....	219
Quadro 19 – Indicador da meta de redução do número de educandos por professor no ensino fundamental.....	220

Os homens fazem sua história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas essas lhes foram transmitidas assim como se encontram [...] E justamente quando parecem estar empenhados em transformar a si mesmos e as coisas, em criar algo nunca antes visto, exatamente nessas épocas de crise revolucionária, eles conjuram temerosamente a ajuda dos espíritos do passado, tomam emprestados seus nomes, as suas palavras de ordem, o seu figurino, a fim de representar, com essa venerável roupagem tradicional e essa linguagem tomada de empréstimo, as novas cenas da história mundial (MARX, 2011, p. 25-26).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	19
1. 1 As fontes locais	31
2. PROJETOS EM DISPUTA: DEMOCRACIA X NEOLIBERALISMO NO BRASIL DOS ANOS 1990	37
2.1 Redemocratização, educação e a Constituição de 1988.....	37
2.2 Ascensão do neoliberalismo no Brasil.....	49
2.2.1 A perspectiva neoliberal sobre a educação.....	56
2.2.2 Neoliberalismo na política educacional brasileira.....	62
3. O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL NO BRASIL.....	74
3.1 Antecedentes históricos	75
3.2 Da perspectiva democrática da Constituição Federal de 1988 à perspectiva neoliberal no contexto da Reforma do Estado brasileiro: o novo papel dos municípios na educação.....	81
3.3 PNE (2001-2011) e PNE (2014-2024): avanços e contradições.....	94
4. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E MONITORAMENTO DO PME DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS E OS REFLEXOS DOS PROJETOS EM DISPUTA.....	115
4.1 O município de São Carlos e sua configuração educacional.....	118
4.2 O papel das Conferências Municipais de Educação e a construção da Minuta de 2008.....	125
4.3 Limites e possibilidade da participação do Conselho Municipal de Educação.....	142
4.4 Os ajustes do PME no contexto do PNE (2014-2024) e a ação de algumas forças políticas locais.....	177
4.5 Definições sobre o processo de monitoramento.....	197
4.5.1 Monitoramento e avaliação do PME de São Carlos: reflexos ou silêncios na política educacional local?.....	204

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
REFERÊNCIAS	233
ANEXOS	
Anexo A – Cronograma de eventos 2011	246
Anexo B — Posicionamento do Departamento Jurídico ao PL /2012	251
Anexo C — Projeto de Lei 2012 e 2013.....	257
Anexo D– Devolução da Minuta do CME 2015 ao Executivo.....	276
Anexo E – Substitutivo do Executivo em 2015.....	277
Anexo F – Resposta Ao Conselho Municipal de Educação sobre monitoramento do PME.....	287
Anexo G – Quadro nominal vereadores.....	288
ANEXO H – PME de São Carlos 2015-2024.....	290

1. INTRODUÇÃO

Existem muitos pontos dos quais podem partir uma pesquisa e muitos nascedouros da indagação. O desta pesquisa foi o *trabalho* e a chave epistemológica que é compreendê-lo como parte da nossa constituição humana, como ação teleológica, humanizadora, e não simples forma de reprodução. Essa foi uma descoberta a partir da experiência formativa no curso de Pedagogia concomitante à docência nos anos iniciais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de São Carlos.

O envolvimento com as disciplinas relacionadas a políticas educacionais impeliu-me à participação em colegiados de discussão das políticas públicas educacionais do município e de controle e acompanhamento social, desse modo, ingressei nos conselhos municipais. Desse modo, de 2016 a 2018, ocupei a cadeira¹ de estudantes no Conselho Municipal de Educação (CME) de São Carlos. E de 2016 a 2020, fui conselheira do Conselho de Acompanhamento Controle Social do Fundo de Desenvolvimento de Educação Básica (CACS- FUNDEB) do município, no qual fui eleita pelos pares para a presidência em duas composições, de agosto 2016 a abril de 2020.

A participação nos conselhos trazia a necessidade de aprendizagens urgentes. Isso porque muitas questões de gestão permeavam as discussões ali presentes, especialmente no Conselho Municipal de Educação, dado seu caráter normativo, deliberativo e consultivo (SÃO CARLOS, 2004), o que, em tese, traria implicações diretas às políticas públicas educacionais do município. A atuação nos conselhos também permitiu a maior aproximação às demandas dos profissionais da educação da rede municipal, as quais muitas vezes não encontravam ressonância nas políticas educacionais.

Entre as políticas educacionais que envolviam o CME, destacamos a construção do Plano Municipal de Educação (PME), necessidade colocada aos municípios pelos Planos Nacionais de Educação (BRASIL, 2001; 2014a). Os PNE determinaram a elaboração de planos estaduais e municipais convergentes com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional, articulando-as às especificidades locais, o que implicaria a elaboração dos planos pelos entes federados ou a adequação dos vigentes (BRASIL, 2001; 2014). Tal intento renovaria o pacto federativo da organização da Educação Nacional, expresso na Constituição (ARANDA, PEBONI, RODRIGUES, 2018). Também renovava a expectativa de abertura do Estado às

¹ Dentre as aprendizagens da pesquisa, verifiquei a falta de legitimidade da composição do CME de São Carlos de 2016 a 2018 pela ausência de eleições conforme determina o regimento interno (SÃO CARLOS, 2004), dadas as escolhas da administração municipal à época.

demandas da sociedade civil, posto que o PNE 2014-2024 contou com a participação de educadores por meio das Conferências Nacionais de Educação (CONAES) (SAVIANI, 2018).

No caso do município de São Carlos, a Lei Municipal 16.920 havia sido promulgada em 09 de dezembro de 2013, aprovando o Plano Municipal de Educação. Dada exigência do PNE, a referida Lei Municipal passou a ser objeto de adequações no âmbito do Conselho Municipal de Educação, no ano de 2015, e sofreu alterações posteriores na Câmara Municipal, de modo que o Plano Municipal de Educação foi atualizado pela Lei Municipal 17.492, de 22 de junho de 2015 (SÃO CARLOS, 2013a; 2015a).

O estudo da legislação do CME (SÃO CARLOS, 2003; 2004) e o trabalho em sala de aula na rede municipal levaram-me ao questionamento sobre as atribuições formais do colegiado, relacionadas à política pública estatal do Sistema Municipal de Educação. Isso porque, em seu exercício efetivo, as pautas eram majoritariamente ocupadas pelos convênios com instituições filantrópicas. Apesar da competência formal do CME de acompanhamento do PME, estabelecida pela Lei Estadual nº 9143/95 (SÃO PAULO, 1995), Lei Municipal nº 13.166/2003 e reafirmada no Regimento Interno do colegiado (SÃO CARLOS, 2003; 2004), instigou-me a ausência de ações do Conselho no sentido de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação. Tal fato chamava ainda mais a atenção pela idiosincrasia da Lei Municipal, que em seu artigo 3º previa a necessidade de regulamentação própria para que as metas tivessem valor legal (SÃO CARLOS 2013a; 2015a).

Assim, para a conclusão de curso da Pedagogia na UFSCAR, realizamos uma pesquisa documental, tomando como fonte primária os Diários Oficiais do Município de São Carlos de 2014 a 2017, com levantamento de leis, decretos, portarias e resoluções, buscando inventariar as políticas educacionais do município após a aprovação do PME. Contudo, como resultados identificamos que não houve publicação de leis, decretos ou resoluções com vistas a regulamentar qualquer meta do PME. Além de que, das 872 portarias publicadas, apenas três relacionavam-se ao Plano Municipal de Educação, instituindo-se comissões de acompanhamento cujos trabalhos não contêm dados disponíveis nos sites oficiais do município. Entretanto, foram identificadas resoluções do CME na contramão da disposição do PME, como a redução da carga horária de estudantes (GOMES, 2018).

Persistia, portanto, o questionamento com relação ao PME, já não resumido às impressões como professora e conselheira, mas embasado pelos resultados da pesquisa concluída em 2018. Concomitantemente a esse processo, toda rede municipal recebeu em 2017 o livro “Caminhos e perspectivas para a educação de São Carlos: processo de construção do primeiro Plano Decenal de Educação do Município” (SÃO CARLOS, 2013b), que, apesar de

já disponível na Secretaria Municipal de Educação (SME) em anos anteriores, só foi distribuído à rede quatro anos depois, com a troca de gestão municipal².

Organizado pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com o Instituto Paulo Freire, esse documento trazia a descrição sistematizada da sequência de eventos para elaboração do Plano Municipal de São Carlos articulados por uma comissão especial. A apresentação era composta por dados e projeções estatísticas sobre a rede e o registro de contribuições coletadas nos espaços de deliberação promovidos pelo município ao longo do ano de 2011, com um extenso cronograma de espaços formativos, plenárias e discussão de propostas. O documento ressalta apresentar a síntese de tais discussões, que originaram 500 propostas debatidas na VI Conferência Municipal de Educação, em 2011, e, ao final, sistematizadas em 24 metas e 63 estratégias, com a participação de técnicos da Secretaria Municipal de Educação e do Instituto Paulo Freire, resultando no Projeto de Lei nº 509/2012, encaminhado à Câmara Municipal de São Carlos (SÃO CARLOS, 2013b).

O relato desse documento era de um processo amplo, participativo e democrático de discussão do PME de São Carlos, em sua proposta de Minuta de 2012. O PME era anunciado pela gestão da época como um documento de base popular que, por isso, alçaria a condição de política de Estado. Ao menos esse era o discurso do documento que acompanhou o envio do PL à Câmara, em 2012, no apagar das luzes do governo municipal petista. O PME era indicado como tradutor das

políticas, definidas democraticamente, em metas e estratégias e constitui-se em referencial para o processo de tomada de decisões do poder público. Indica o sonho educacional da sociedade são-carlense para os próximos 10 anos. Ele se apresenta como Plano de Estado, caracterizado por suas dimensões participativa (traduz as aspirações e interesses da sociedade), temporal (dez anos de duração, superando os mandatos de governo) e legal (instituído por Lei Municipal com caráter mandatório das ações de governo) (SÃO CARLOS, 2013b, p.168).

Os relatos do documento de construção participativa instigaram ainda mais as indagações sobre o distanciamento do CME, enquanto instância formal de acompanhamento do plano. Como também indagações sobre o silêncio da própria sociedade e dos trabalhadores da educação pela inércia do Conselho no acompanhamento e avaliação do PME. Como também, o silêncio do Legislativo e do Executivo a fim de que houvesse regulamentação das metas. Como seria possível tamanho silêncio se o processo se anunciava uma construção democrática

² O livro tratava-se da gestão da SME de 2009 a 2012 (PT), ficou retido de 2013 a 2016 (PSDB) e só foi distribuído à rede em 2017 (PSB/PSL).

e participativa? Onde estava aquela sociedade civil que debatera as propostas para o plano decenal da educação são-carlense para reivindicar que as metas saíssem do papel?

O conjunto de indagações partia da observação cotidiana das condições locais. É necessário, entretanto, recuperar que, no Brasil, tradicionalmente, o caráter das políticas educacionais relaciona-se aos empreendimentos governamentais, não alçando ao caráter de políticas de Estado. Além de que as políticas públicas não são isoladas, mas contextualizam-se na perspectiva de Estado vigente ou almejado, perpassado pelos condicionantes econômicos. A política educacional pode ser definida como “decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação” (SAVIANI, 2008, p.7). E isso é transpassado pela histórica descontinuidade das políticas educacionais, oscilante entre os termos de centralização e descentralização.

Considerando as políticas sociais como a materialidade do Estado (AZEVEDO, 2002), é importante reconhecer as tendências que tem orientado as definições de tais políticas. As políticas articulam-se “ao projeto de sociedade que se pretende implantar ou está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura” (AZEVEDO, 2004, p.60). Existem múltiplos fatores determinantes desse projeto. Entre eles, as forças sociais em disputa de poder, de influência sobre as decisões governamentais, na seleção de prioridades, planejamento e implementação de políticas públicas condizentes com seus interesses.

Nessa disputa, o grau de organização e articulação são elementos importantes, especialmente ao considerar que estão circunscritos aos condicionantes da organização estatal nos liames do capitalismo. Dessa forma, há a tendência de manutenção da “apropriação individual ou grupista de poder” (NEVES, 2005, p. 22), anelada pelo econômico (MASCARO, 2013).

Por outro lado, é preciso lembrar que o Estado intermedia a relação capital-trabalho. Atua como elemento terceiro, por meio da produção do aparato institucional e jurídico que sustenta a reprodução do modo de produção vigente, incluindo a conformação social e subjetividade jurídica necessárias. Para cumprir seu papel enquanto elemento terceiro na reprodução do Capital, é necessário que o Estado constitua, ou ao menos sustente, um grau de impessoalidade. Exatamente pela posição no amortecimento da relação conflituosa capital-trabalho, o Estado não é incólume à luta de classes (MASCARO, 2013). Nesse sentido, destacamos o papel da luta dos trabalhadores na instauração e ampliação dos direitos sociais e políticos (DURIGUETTO, 2011).

No capitalismo, a forma política materializa-se no âmbito dos organismos estatais e das instituições sociais que dividem o poder, constituindo a esfera pública. E tais instituições

também estão enredadas em um conjunto de relações sociais (classes, grupos e indivíduos). Destacamos que na composição do Estado há os órgãos governamentais (poder decisório) e administrativos (aparato burocrático), além das esferas de órgãos do judiciário, militar, civil. Entretanto, há também os órgãos não diretamente estatais, como as organizações sociais, partidárias e outras formas de organização da sociedade civil capazes de promover pressão: as instituições políticas. O aparato é, pois, formado e sustenta um vasto conjunto de aparelhos políticos, configurando-se como um Estado ampliado, permeado de contradições (MASCARO, 2013). Nele, identificam-se as forças da sociedade política e da sociedade civil, com pesos diferenciados entre dominação pela força e consentimento (AZEVEDO, 2004).

Há diferentes arranjos institucionais em cada forma política estatal e essas peculiaridades são determinadas também pelos conflitos e contradições de classe evidenciados pela sociedade civil (DURIGUETTO, 2008). Na conformação dessas instituições são, historicamente, “distribuídos” pesos que determinados setores administrativos terão na configuração do Estado. Por exemplo, a ênfase em setores estratégicos da economia, ou setores ligados aos direitos e bem-estar social. É por meio das instituições, no bojo das contradições sociais, configurações internas e aspectos estruturais da reprodução da sociabilidade capitalista, que se materializa a forma política estatal no cotidiano da sociedade (MASCARO, 2013).

Considerando as dimensões evidenciadas ao longo do estudo de nosso objeto, o processo de elaboração e monitoramento do PME de São Carlos, identificamos predominantemente a presença e alternância dos pesos de elementos de duas perspectivas políticas: a perspectiva neoliberal e a perspectiva liberal moderna da cidadania. Ambas, entretanto, sem rompimento com o espectro liberal: “compatível com ordenamentos políticos democráticos formais e restritos, compatíveis com a manutenção da propriedade privada e da desigualdade social” (DURIGUETTO, 2011, p.296).

Ou seja, não rompem com a democracia formal-institucional, limitada aos valores de emancipação política alcançados pelo liberalismo na instituição da igualdade formal, estabelecendo a noção de cidadania (DURIGUETTO, 2011). Os cidadãos são os que, na contratualização necessária à ordem capitalista, produzem e fazem circular a mercadoria (pelo trabalho e pelo consumo). É a subjetividade jurídica garantida pelo Estado de direito que intermedia as relações entre sujeitos, Estado-cidadão, Capital-Trabalho. É por meio dela que se estabelece a possibilidade (liberdade) contratual e a propriedade privada. Aquilo que se originou do direito privado, dada relação estabelecida entre Estado e Direito, passa ao âmbito público e será defendido pela ação estatal (MASCARO, 2013). A noção de cidadão nasce, pois, incorporada à dimensão individual.

A perspectiva neoliberal pressupõe o Estado mínimo, calcado no valor da liberdade e na defesa da orientação do indivíduo, do privado, da propriedade e da competitividade. O mercado é reconhecido como auto regulador e como portador de todas as qualidades. Já o setor público é estigmatizado como ineficiente, devendo adotar os paradigmas do mercado, inclusive como referência para as políticas sociais. Nessa perspectiva, a intervenção estatal afetaria “o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista” (AZEVEDO, 2004, p.12).

A relação com a democracia é utilitarista, de esvaziamento do campo político, na medida em que este possa ameaçar a soberania da racionalidade econômica e mercantil nas decisões governamentais (MASCARO, 2013; 2018). Ou ainda, de incentivo às formas de instrumentalização da democracia, na construção do consenso sobre Estado mínimo e da necessidade de viabilização de alternativas por meio de uma sociedade civil “ativa, propositiva e solidária” (DAGNINO, 2004).

Já a teoria liberal moderna da cidadania expõe outros termos do caminho de convivência entre capitalismo e democracia: a necessidade de reconhecimento dos direitos do cidadão. Nela, se reconhece o mercado como gerador de desigualdades que precisam ser amenizadas pela ação estatal, por meio das políticas públicas. “O bem-estar e a igualdade constituem-se como pré-requisitos indispensáveis ao exercício pleno da individualidade e da liberdade” (AZEVEDO, 2004, p.19).

Todavia, não se trata de igualdade plena, em sentido econômico. O Estado é responsável pelo bem comum, contudo sob padrões de intervenção que não ameacem, ou ainda, que recomponham as condições de reprodução do capital. Parte-se da impossibilidade do atendimento de todas as demandas e reivindicações, dada “escassez estrutural de recursos, já que as necessidades humanas são crescentes e ilimitadas” (AZEVEDO, 2004, p.25).

A forma de equalização das disparidades encontrada seria a “igualdade de oportunidades”, tendo a participação política como um elemento fundamental. A participação representaria “a possibilidade de todos influenciarem na alocação dos recursos públicos e na construção da escala de prioridades para a ação estatal” (AZEVEDO, 2004). A participação é organizada sobretudo por meio da democracia representativa, tendo os partidos políticos e os cargos eletivos como mediadores desse processo, “para que as escolhas diversas entre as alternativas políticas sejam sancionadas e legitimadas pelos cidadãos” (AZEVEDO, 2004, p.25). Em consonância com essa perspectiva, a participação, no sentido democrático pluralista, condiz com o “acesso dos grupos de interesse aos canais de influência sobre os governantes e

à possibilidade da formação, por meio das ‘regras do jogo’, de consensos plurais na esfera pública” (DURIGUETTO, 2011, p. 295). Ou seja, não se superam os interesses privados ou de grupo.

Tais características são importantes na instauração de uma igualdade formal, e não uma igualdade *real*. Esse é um pressuposto das condições estruturantes da democracia capitalista, na qual há controle e limitação de um “desenvolvimento ilimitado da democracia e do protagonismo popular nas decisões sistêmicas” (DURIGUETTO, 2011, p. 291). Isso porque, tal articulação popular poderia romper com o distanciamento de conteúdos igualitários e emancipadores, da abstração de democracia que separa as decisões dos valores que as orientam. A superação dessas contradições caracteriza a luta por outro modelo, ainda não vivenciado, em que haja superação da emancipação política, pela emancipação humana. A luta por uma democracia substantiva, a qual se busca a igualdade real e, portanto, a superação do modo de produção vigente, baseado na desigualdade (DURIGUETTO, 2011). Porém, a autora esclarece

Não há oposição entre emancipação política/democracia formal e emancipação humana/democracia substantiva, embora não exista identidade entre ambas [...] a primeira é pressuposto da segunda, mas não a garante. Portanto, a luta pela democratização substantiva exige, primeiramente, a curto e médio prazo, a (luta pela) manutenção/ampliação das instituições democráticas formais (DURIGUETTO, 2011, p. 297).

Dentre as experiências já vivenciadas, condizentes com a perspectiva liberal de cidadania, encontramos a social democracia. Nesse modelo se reconhece o papel do Estado na preservação de direitos sociais historicamente construídos. Portanto, a social democracia não fundamenta seus valores exclusivamente no mercado, como os neoliberais. Tal modelo se constituiu a partir de processos de lutas históricas do conflito capital trabalho, e, nelas, as demandas da classe trabalhadora foram conquistando espaço por meio das pressões sociais. Entretanto, embora os termos da social democracia estendam o caráter democratizante e alargamento da participação política, os mesmos são desprovidos de intencionalidade de superar a legitimação dos padrões de relações sociais vigentes (AZEVEDO, 2002; 2004; NEVES, 2005).

Ainda no espectro liberal, são identificados outros modelos interpretativos de democracia: elitista, pluralista, democracia participativa e democracia como ampliação da esfera pública (DURIGUETTO, 2011).

O modelo elitista de democracia tem caráter minimalista, procedimental e restritivo, toma por base central o sufrágio, por meio do qual as elites, identificadas como mais capacitadas, moral e intelectualmente, se revezariam no poder.

O modelo pluralista reconhece a existência de “grupos de interesse”, específicos e privados; a democracia é entendida como a garantia de abertura do Estado à influência das pressões que tais grupos exercem ao interpor suas demandas. Nessa perspectiva, defende-se a ampliação dos espaços de democracia direta e de relação entre Estado e sociedade civil.

O modelo de democracia participativa defende a ampliação e efetividade da participação de sujeitos sociais no debate público, na interposição de demandas e controle social das ações do Estado, sobretudo, nas esferas locais.

No modelo da democracia como ampliação da esfera pública, o objetivo é alcançar o consenso a partir de organização de um processo de comunicação orientado pelo “bem comum” e não pelos interesses privados de cada um. Nesse modelo, o peso de todos os “atores sociais” seria o mesmo, dado que, na racionalidade comunicativa, o argumento seria o fundamento para, a partir do julgamento coletivo, a tomada de decisões. Nenhum dos modelos descritos, no entanto, se coloca como proposta de ruptura com a desigualdade real produzida pela sociedade de classes (DURIGUETTO, 2011).

O alargamento da participação cidadã como constituição de contrapeso nas decisões governamentais locais precisa ainda ser problematizado considerando o contexto atual de âmbito macro, de mundialização financeira.

Nesse contexto, predomina a influência dos investimentos externos, numa relação orgânica entre econômico, político e cultural (MASCARO, 2013). O processo de mundialização econômica é marcado pelo predomínio do capital financeiro e a centralização do investimento estrangeiro direto. Desta forma, os investidores estabelecem, como garantia de retorno econômico, a exigência de adoção do receituário neoliberal consistente nos países em que aplicaram seus investimentos, sob pena de retirada dos mesmos caso não sejam contemplados. Isso implica ameaça da soberania do Estado nação à “potência de *servidão voluntária financeira*” (SILVA JUNIOR, 2016, p. 141, grifos do autor).

Colocam-se cada vez mais em cheque as condições de “autonomia” e são adotadas estratégias e conformações políticas que sustentem e deem funcionalidade a essa reorganização dos Estados de acordo com as necessidades de mercado. Desse modo, reformas de precarização do trabalho e ajustes fiscais de rentabilidade do Capital financeiro são cada vez mais frequentes. Mesmo sob todas as condições formais da democracia (MASCARO, 2013).

Na educação, um elemento que evidencia esse processo foi a adoção do receituário das indicações internacionais por meio de acordos e prescrições das Conferências Internacionais, que tiveram o Banco Mundial como um de seus maiores patrocinadores. Entre as prescrições das Conferências, os Planos Nacionais de Educação, de duração decenal, foram uma das

absorções adotadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996).

O PNE estava previsto na Constituição, como elemento de planejamento imbuído de uma racionalidade social reivindicado pelos movimentos que participaram da Constituinte. A presença na carta constitucional buscava a promoção, desenvolvimento e articulação do ensino em todos os seus níveis e etapas, determinando a necessidade de compromisso e ação do Poder Público quanto à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do país (NEVES, 2008; BRASIL, 1988).

Porém, a regulamentação proposta pela LDB estabeleceu a necessidade de um PNE e dos planos subnacionais convergentes a partir das orientações Declaração Mundial de Educação para Todos, fruto das conferências internacionais (BRASIL, 1996). Na declaração, as indicações são coerentes com a racionalidade econômica neoliberal. Portanto, há uma reorientação completa dos princípios que orientariam os planos.

Para a construção dos planos, as indicações dessas Conferências apontam a necessidade de envolvimento das comunidades locais e a promoção de um amplo “processo democrático” para colocar na agenda local as prescrições definidas no debate internacional. Prescrições baseadas numa concepção de educação calcada nas necessidades econômicas, incluindo a especificidade produtiva aos ditos países “em desenvolvimento”.

Historicamente, no Brasil, o princípio da participação, aproximado à perspectiva liberal moderna de cidadania, foi uma grande bandeira de luta no período da redemocratização. Foram reivindicados espaços de coletivização das decisões, entre Estado e sociedade civil, especialmente quanto às políticas sociais. Os órgãos colegiados se constituiriam a partir de princípios: “o caráter público, a voz plural representativa da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido de pertencimento” (BRASIL, 2004 *apud* LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018, p. 329).

No período da redemocratização, apesar da heterogeneidade de movimentos organizados que buscavam espaço para suas reivindicações, houve o consenso de preponderância da valorização da sociedade civil em si em rejeição ao autoritarismo dos anos da ditadura (CUNHA, 2001).

Nesse contexto, a descentralização foi defendida como mecanismo de partilha do processo decisório acerca das políticas e garantia de participação da sociedade civil. A atividade colegiada, constituindo espaços compostos por representantes da sociedade política e sociedade civil, foi considerada um meio para institucionalização dessa participação e a promoção de

conferências populares uma forma de alargar a articulação com as bases (LIMA, 2014; TATAGIBA, 2002). Os conselhos foram constituídos para “a participação da sociedade civil nos procedimentos burocráticos do Estado” (LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018, p. 329). Ancorando-se numa proposta de cidadania ativa e propositiva (DAGNINO, 2004), a participação é, nessa perspectiva, reconhecida como um direito político do cidadão, implicando ações e deliberações coletivas com base no interesse público (LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018).

O sentido de “participação” nas indicações internacionais, entretanto, balizava-se em elementos condizentes com a adoção de políticas neoliberais de minimização do Estado e corresponsabilização social. As comunidades foram chamadas a participar como alternativa dado subfinanciamento histórico das políticas sociais; além da construção de um discurso social de legitimação das ações governamentais, ainda que desprovidas de qualquer racionalidade social (WCEA, 1990). As conferências eram encorajadas na discussão de propostas sob “liderança governamental” de modo a envolver as comunidades locais na validação de planos que deveriam dar “forma e conteúdo aos objetivos e estratégias [...] aos compromissos estabelecidos durante as sucessivas conferências internacionais dos anos [19]90” (UNESCO, 2001).

Nessa perspectiva, a participação social não supera as decisões governamentais, cujos princípios orientadores, por vezes, são de ordem econômica, em detrimento de uma racionalidade social. Nesses termos, se dá a “participação outorgada” (LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018), que restringe o papel da sociedade civil à legitimação das prévias decisões governamentais.

Já a “descentralização” foi tomada como instrumento de racionalização de gastos e adoção de parâmetros de mercado por meio de uma administração gerencialista, pautada nos princípios da eficiência e eficácia. A descentralização transformou-se em desconcentração, ou seja, restrita à transferência de responsabilidades (LIMA, 2014). Seja para diferentes órgãos do governo, passando a responsabilidade a outro ente federado; seja para o setor que desenvolve a ação; ou, sob o discurso da ‘responsabilidade social’, para o mercado (SCAFF; VIEGAS, 2016).

Verificamos que o sentido de descentralização, participação ou mesmo atuação colegiada pode assumir um conjunto de valores e significados muito distintos, especialmente nos termos democratizantes em que foram propostos e neoliberais como se efetivam. Termos perpassados pelos condicionantes históricos, econômicos, políticos, e da dimensão local em relação com a totalidade. Desse modo, por meio desta pesquisa buscaremos

- Analisar o processo de elaboração e monitoramento do PME do município de São Carlos-SP no período de 2005 a 2019, frente aos projetos políticos nacionais em disputa.

O recorte temporal para análise da trajetória deste PME é de 2005 a 2019. Tal recorte se dá considerando ser 2005 o início do processo da articulação municipal para elaboração do plano (SÃO CARLOS, 2013b), e 2019 o ano de desarticulação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) na organização administrativa do governo do presidente Jair Bolsonaro (Sem Partido), por meio do Decreto nº 94.655 (BRASIL, 2019).

Conforme Ofício nº 1326/2019³ do então Secretário de Educação, Orlando Mengatti Filho (PSB), destinado ao Conselho Municipal de Educação, a atuação da Avaliação Educacional no Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, uma das ações coordenadas via SASE, era o aspecto central da motivação governamental de acompanhamento do plano, para a produção de dados municipais referentes ao PME a serem cadastrados no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC). A atualização de dados na plataforma SIMEC é, como o próprio nome anuncia, um importante instrumento de controle sobre os processos de execução dos municípios dos programas e políticas definidos de modo centralizado no âmbito federal. Tratam-se ainda de condicionantes à adimplência do município, tornando-o apto às transferências de recursos.

Afirma ainda o Ofício ao CME que, a partir de 2019, o MEC deixou de acompanhar os Planos Municipais de Educação e orientar os gestores municipais acerca desse acompanhamento. O documento frisa que os trabalhos da comissão de monitoramento estariam, pois, suspensos, no aguardo de novas orientações do âmbito federal para serem retomados. As ações tanto em nível federal quanto municipal realçam, portanto, que mais uma vez os planos não se estabeleceram como políticas de Estado. E realçam as indagações sobre bases sociais efetivas em seus processos de elaboração.

Tendo em vista as características de política de governo que os planos assumem e tomando as dimensões em que nosso objeto se engendra, definimos como objetivos específicos:

- abordar os projetos políticos em disputa no Brasil pós 1990, focalizando as abordagens realizadas sobre os conceitos de participação, sociedade civil e descentralização e seus reflexos na política e na política educacional do período.
- resgatar a história de construção dos PNE no Brasil e suas transformações (ao longo do tempo, frente aos projetos em disputa) e o impacto do conteúdo dos

³ Anexo F.

PNE recentes no processo de elaboração e conteúdo do PME do município de São Carlos;

- sistematizar e analisar o conteúdo, o processo de elaboração e o processo de monitoramento do PME do município de São Carlos, frente aos projetos políticos em disputa, identificando seus possíveis reflexos na política educacional local.

A pesquisa está organizada em quatro seções. A primeira seção é a introdução do trabalho, na qual apresentamos o recorte, a contextualização, a justificativa, objetivos e as fontes. Na segunda seção, abordaremos os projetos políticos em disputa no Brasil pós 1990 e a política educacional erigida, trazendo a recuperação do percurso histórico e político com enfoque nas categorias de participação, sociedade civil e descentralização. Para isso, partiremos do recorte da elaboração da Constituição de 1988 e a mobilização social na área educacional. A seguir, apresentamos a reestruturação do Estado a partir da década de 1990, com a abordagem e aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, bem como a perspectiva educacional a partir das orientações neoliberais e os reflexos na política educacional brasileira.

Na terceira seção, abordaremos o planejamento educacional, colocando em relevo o papel do município, bem como as políticas educacionais pós Constituição de 1988, referentes ao planejamento e à continuidade do papel do município como executor de decisões centralizadas, no contexto da descentralização realizada por meio da Reforma de Estado na década de 1990.

Na quarta seção, abordaremos o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação, partindo dos antecedentes desde a Conferência Municipal de Educação 2005, quando se iniciam as articulações para a construção do PME de São Carlos. Trataremos também do papel do Conselho Municipal de Educação nesse processo, bem como as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil. Na primeira parte da seção retomados os dez anos que envolveram a elaboração e readequação do PME, da elaboração das Minutas do CME aos Projetos de Lei, problematizaremos o discurso da participação e o que se efetivou como texto legal. A segunda parte aborda o processo de monitoramento do PME, conforme previa a Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), a reorientação das condições de efetivação do PNE a partir da impossibilidade de financiamento com a Emenda Constitucional (EC) nº95/2016 e os limites do PME como real instrumento do planejamento da política pública educacional no município, como revelam os dados de monitoramento.

A metodologia adotada é de análise documental com aporte bibliográfico, focada na legislação nacional e municipal, além dos materiais de orientação da Secretaria de Educação

Básica, da SASE e documentação produzida no âmbito local. Na documentação local, levantamos os materiais produzidos por meio das Conferências Municipais de Educação, as atas do Conselho Municipal de Educação, a documentação produzida pela Comissão do PME, pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME, as minutas produzidas e os projetos de lei que envolveram o plano no recorte temporal desta pesquisa.

1.1 As fontes locais

A pesquisa desenvolvida contempla o aporte bibliográfico sobre as políticas públicas educacionais empreendidas, em âmbito nacional e também a partir das influências das recomendações internacionais; bem como a reconfiguração da participação da sociedade civil e da descentralização. Isso porque a compreensão da história local não se restringe ao que a particularidade nos expressa de imediato, mas exige a busca em desvendar as relações que o singular estabelece com o universal, na problematização das múltiplas determinações do objeto.

Trabalhos com documentação pública por vezes não tem como consideração inicial desafios do levantamento documental, partindo da hipótese de que o acervo público seria uma dimensão dada. Não foi, contudo, o que se revelou ao longo desta pesquisa.

Deparamo-nos com a fragmentação documental, ausência de arquivos sistematizados e ainda com a supressão de informações em portais oficiais, tanto no âmbito federal, quanto municipal. Desse modo, muitas das informações que eram disponíveis no momento de coleta de dados foram retiradas do ar⁴, como parte do material da SASE, no portal do MEC, bem como as produções das Conferências Municipais e legislação local, com a desativação do Portal da Educação do Município.

Vale destacar que a retirada de documentos ou ausência de publicidade em sites públicos é uma estratégia histórica; contudo, vivenciamos sua intensificação na atual conjuntura em todas as esferas governamentais. A retirada, no âmbito federal, de vários materiais da SASE elaborados em parceria com pesquisadores vinculados a universidades e/ou entidades em defesa da educação pública demonstra a tendência à desvalorização não só da historicidade, como da ciência e do debate que deveria configurar o espaço público.

Observamos o desmonte histórico, o movimento de retrocesso por meio da desvalorização constante do conhecimento produzido que contribuiria para avanços, nesse caso,

⁴ Dada retirada de informações oficiais de sites ser uma prática cotidiana na administração pública, uma das primeiras ações da pesquisa foi justamente baixar os documentos disponíveis nos sites oficiais do âmbito federal e municipal, que hoje compõe um acervo pessoal.

na área da educação. O descompromisso com os termos de transparência é outro dos elementos que revelam a naturalização do patrimonialismo e o crescimento do obscurantismo nos tempos que atravessamos. Tendência que se espraia nas outras esferas federativas, como se salvaguardadas pelas ações do governo federal. Tais ações denotam a fragilidade da democracia (ainda que nos termos liberais) brasileira, posto que “obstaculizam a transparência pública e, por conseguinte, o controle social das políticas” (SOUZA; ALCANTARA, 2017, p.773). Por outro lado, favorecem a manutenção das práticas patrimonialistas e fisiológicas.

Em consonância com a tradição da desvalorização histórica que atravessa nossa sociedade, na constituição do conjunto de fontes primárias, nos deparamos com o desafio das pesquisas documentais, uma vez que

a organização e disponibilização da memória coletiva, fatores importantes da construção de uma cultura como a nossa, não recebem dos governantes a atenção merecida. Cabe então, ao pesquisador, individualmente, fazer o trabalho que deveria ser de uma política pública de construção e preservação da memória (documentada) nacional e da cultura (documentada) do Brasil (TOLEDO; GIMENEZ, 2012, p.119).

Como o recorte temporal incluiu do longo percurso de articulação para elaboração do PME, desde as Conferências Municipais de Educação, aos primeiros relatórios de monitoramento do plano, consideramos o conjunto de documentos locais produzidos, conforme sintetiza o quadro a seguir:

Quadro 1 – Documentos locais analisados

Período:	Momentos da construção:	Documentos:
2005-2010	Antecedentes do PME	Registros da III, IV e V Conferência Municipal de Educação Minuta do PME de 2008
2010-2013	Elaboração do Projeto de Lei	Atas das reuniões do CME Atas dos eventos realizados pela Comissão Especial do PME Registros da VI Conferência Municipal de Educação Projeto de Lei Municipal nº 509 Projeto de Lei Municipal nº 273
2013	Lei Municipal nº16.920/2013	
2013-2015	Readequação do PME	Atas do CME Projeto de Lei nº 175 Ata da 3ª Reunião Extraordinária da Câmara Municipal de São Carlos Gravação da 3ª Reunião Extraordinária da Câmara Municipal de São Carlos, de 19 de junho de 2015 para aprovação do PME
2015	Lei Municipal nº17.492/2015	
2016-2019	Monitoramento do PME	Atas do CME Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação - PME de São Carlos – Período de 2015 a 2017 Contribuições das Conferências Escolares - 8ª Conferência Municipal de Educação Ficha de Monitoramento do PME- 2018

		Ofício nº 1326/2019 Secretaria Municipal de Educação de São Carlos
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora a partir do levantamento documental

No âmbito local, muitos dos documentos foram cedidos a partir de ofícios a departamentos da Câmara Municipal de São Carlos, ao Conselho Municipal de Educação e à Secretaria Municipal de Educação. Esta, para permitir o acesso aos documentos, solicitou-nos o projeto de pesquisa para *análise interna* por meio da “Equipe Examinadora de Projetos de Pesquisa do Departamento Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação de São Carlos”.

Dentre os requerimentos enviados à Câmara, solicitamos as atas de reuniões da Comissão de Educação que tivessem como pauta o acompanhamento do PME, porém não nos foram fornecidos documentos nesse sentido. Em resposta a nossos requerimentos, a Câmara cedeu-nos cópia do Processo 50.310/2012, que aglutina os Projetos de Lei nº 509/2012; nº 273/2013 e nº 175/2015, que tratam das propostas de PME de São Carlos em 2012, 2013 e 2015.

Os projetos de lei em questão são acompanhados de um breve histórico de sua construção, o levantamento estatístico e os dados orçamentários. Destacamos que os dados que acompanham todos os projetos são os mesmos do PL nº 509/2012, ou seja, não houve nenhuma atualização dos dados diagnósticos, apesar da dinâmica da rede de ensino.

Com relação à documentação do CME, as atas eram esparsas, havendo um biênio do qual a Secretaria Municipal de Educação não continha nenhum registro. Desse modo, a reconstrução do percurso contou com a documentação guardada por alguns conselheiros, porém nem todas as lacunas foram superadas.

Apesar do regimento interno do CME prever a produção de atas com registros de todas as reuniões, bem como ser atribuição do Conselho a publicidade (SÃO CARLOS, 2004), essa não foi a realidade encontrada ao longo do levantamento de documentos para esta pesquisa, pois identificamos que não existem livros ata do CME de São Carlos. O Processo arquivado na SME com informações do Conselho reúne em sete volumes, totalizando à época 1625 páginas, um conjunto de informações esparsas, sem observância da ordem cronológica ou sistematização dos dados arquivados. Foram encontradas poucas atas ao longo de todo o Processo. As informações mais frequentes e minuciosas no arquivo eram referentes aos convênios e repasses financeiros a subvencionadas.

De acordo com a secretária do Conselho Municipal de Educação à época, Josiane Brambila, não era uma característica prevista o arquivamento das atas no Processo e sua responsabilidade com relação às atas restringia-se ao Biênio 2018-2020. Por meio de contato

com outra servidora da SME, que orienta os trabalhos do CACS e do CAE, foram disponibilizadas à pesquisadora as atas do CME referentes ao biênio 2010-2012.

Dada essa lacuna do registro, foram enviados e-mails aos presidentes dos biênios 2012-2014 e 2014-2016. O retorno foi de que caberia à SME o arquivamento das atas e que não tinham tais registros. Em contato com a conselheira Jussara Florêncio (biênio 2014-2016), foi possível recuperar algumas atas, mantidas em seus arquivos pessoais. Com relação ao biênio de 2016-2018, foram considerados os registros compilados pela conselheira Dayane Fanti (biênios 2016-2018; 2018-2020), que digitalizou as atas encontradas na SME referentes ao período no intuito de posterior divulgação em site do CME a ser construído. As atas da composição 2018-2020 que referiam a discussões do PME foram disponibilizadas mediante ofício. A tabela a seguir apresenta o total de reuniões realizadas nos biênios encerrados durante o levantamento documental desta pesquisa, conforme as convocações publicadas no Diário Oficial do município e o número das atas encontradas.

Tabela 1 — Reuniões realizadas nos biênios anteriores e atas encontradas

Biênios	Número de convocações	Número de atas encontradas
2010-2012	21	21
2012-2014	19	0
2014-2016	18	15
2016-2018	18	10
Total	76	46

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados levantados para a pesquisa

Conforme demonstra a tabela, observamos as lacunas de registros referentes aos trabalhos do CME. Tal elemento prejudica não apenas a transparência dos atos do colegiado, bem como demonstra descontinuidade das ações.

Os registros da III, IV, V e VI Conferências Municipais de Educação, a Minuta do PME de 2008 e as atas dos eventos realizados pela Comissão Especial do PME foram documentos retirados do ar, com a inutilização do Portal da Educação de São Carlos. O Portal continha uma aba intitulada “PME”, na qual concentrava tal documentação. As sugestões derivadas dos eventos realizados pela Comissão Especial PME podem ainda ser encontradas no livro distribuído aos professores da rede municipal “Caminhos e perspectivas para a educação de São Carlos: processo de construção do primeiro Plano Decenal de Educação do Município” (SÃO CARLOS, 2013b).

Os relatórios das Conferências Municipais de Educação apresentavam um resgate histórico da construção dos planos nacionais e estadual, bem como questões problematizadoras e as diretrizes adotadas, a princípio por etapas e modalidades de ensino e, posteriormente, por blocos temáticos. A partir da quarta conferência são introduzidos dados estatísticos e há o

desdobramento das diretrizes em metas, submetidas à deliberação da plenária, as quais compõem o documento “Minuta do PME 2008”. A Minuta recupera o resgate histórico dos planos e introduz também um levantamento histórico do município e sua rede de ensino. Aponta as bases teórico-políticas, princípios e prioridades do PME, destacando os dados do diagnóstico e as metas a partir deles, organizando-as por blocos temáticos.

Os documentos produzidos pela Comissão Especial PME ao longo de 2011 são compostos pelo conjunto de atas das audiências públicas, plenárias livres e espaços de deliberação abertos à participação da sociedade. Dentre os eventos, selecionamos as atas referentes a ações diretas do município com relação à rede regular da educação básica da rede municipal⁵: educação infantil, ensino fundamental, educação especial, gestão democrática, formação e valorização dos profissionais da educação e financiamento. As atas não seguem um padrão, nem registram lista de presença, o que dificultou encontrar elementos do quanto o debate foi efetivamente ampliado. Contudo, apresentam propostas calcadas nos problemas enfrentados no cotidiano da rede.

A ata da terceira Reunião Extraordinária da Câmara Municipal de São Carlos apresenta as notas taquigráficas da sessão cuja pauta foi exclusivamente o debate do PME (ATA[...], SÃO CARLOS, 2015c). Diante dos conflitos identificados a partir da ata, utilizamos a gravação como apoio, o que permitiu identificar as manifestações de grupos LGBTQ e religiosos no plenário.

Ao contrário do processo de elaboração, no processo de monitoramento foram escassos os documentos encontrados. O material produzido em 2017 a partir das conferências escolares como base para a 8ª Conferência Municipal de Educação trouxe um compilado de registros das discussões realizadas de modo isolado nas unidades escolares a partir da leitura do PME. Produzido diante da exigência legal da promoção de conferências locais a cada quatro anos como etapas preparatórias para a CONAE (BRASIL, 2014a), o documento demonstra o aligeiramento do debate local, realizado de modo protocolar. Isso porque nem revela uma avaliação do andamento do PME e nem promove o debate a partir do texto base da CONAE.

Da mesma forma, o Relatório de Monitoramento de 2017 apresenta a estrutura indicada pela SASE (BRASIL, 2016), sem, contudo, apresentar com consistência os dados locais, de modo que permita acompanhar de fato o andamento do PME. Em 2018, sequer houve relatório, apenas o preenchimento de uma ficha para registro no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC). Não foram encontradas informações em sites públicos acerca do monitoramento do PME de São Carlos. Como reforça o ofício do então secretário Orlando

⁵ Dada especificidade da Educação de Jovens e Adultos, optou-se por não incluir a modalidade na discussão.

Mengatti Filho ao CME, os dados produzidos encontravam-se publicados exclusivamente na plataforma SIMEC, exigência do MEC para a adimplência dos municípios junto ao FNDE. O debate social acerca do monitoramento do PME, embora tivesse a previsão legal (BRASIL, 2014a) não estava no horizonte político daquela gestão.

Com sistematização e análise de tais documentos, relacionando-os aos projetos nacionais em disputa a partir da década de 1990, esperamos contribuir para o registro da História da educação dessa rede de ensino e ampliar o debate acerca dos planos educacionais, na dimensão de possibilidades e limites da construção participativa nos termos da democracia capitalista.

2. PROJETOS EM DISPUTA: DEMOCRACIA X NEOLIBERALISMO NO BRASIL DOS ANOS 1990

As políticas educacionais brasileiras após 1990 carregam em si dois projetos políticos em disputa, um fortemente marcado pela racionalidade democrática que caracterizou a experiência de mobilização social da década de 1980 ao longo do processo Constituinte, e outro pela racionalidade financeira que marca a reorientação neoliberal da política nacional a partir da década de 1990 (SAVIANI, 2016b; SOUZA; FARIA, 2004).

Esses projetos políticos e o enfoque que apresentam quanto à participação, sociedade civil e descentralização serão abordados nessa seção, buscando retomar o contexto histórico em que se configuram, bem como os contrapesos da orientação política e na política educacional. Para isso, também serão retomadas as orientações internacionais de reconfiguração das políticas educacionais sob a perspectiva neoliberal de educação e as políticas educacionais direcionadas à educação básica que nortearam as relações entre União e municípios nas primeiras décadas dos anos 2000.

2.1 Redemocratização, educação e a Constituição de 1988

Ao final da década de 1970, ganhou força a pressão social por mudanças no país com a intensificação da organização de trabalhadores (apesar das condições de repressão ainda em vigor), com greves⁶, articulação de movimentos sociais e a crescente mobilização em torno da reabertura democrática. O Brasil vivenciava a organização da sociedade civil em busca da recuperação de seu espaço no campo político e a reivindicação pela “postura de um Estado presente e operante, o momento em que a sociedade evocou a instauração de um Estado democrático e legítimo” (NOGUEIRA; RANGEL, 2011, p.515).

No âmbito educacional, ao longo da década de 1970, concomitante à expansão do ensino obrigatório com a Lei nº 5.692/1971 e do quantitativo das vagas, houve um conjunto de medidas referentes aos profissionais do magistério, como arrochos salariais e mudanças na formação de professores dado aumento célere da demanda (PINHEIRO, 2015). O conjunto de ações de precarização do trabalho do magistério contribuiu para que esses profissionais buscassem

⁶ Neves (2008) aponta as greves dos metalúrgicos do ABC Paulista ao final da década de 1970 como expressão da organização da classe trabalhadora ao final da ditadura. Além da organização dos trabalhadores por meio das associações e sindicatos, Cunha (2001) apresenta o crescimento de movimentos sociais diversos no período.

também a organização em associações, em alguns casos, culminando em organizações sindicais.

A situação desigual e declinante de remuneração do magistério foi constituindo a base objetiva de atuação das entidades sindicais e para-sindicais, que foram sendo criadas e reorientadas no final dos anos de 1970, quando diminuíram os mecanismos repressivos da ditadura. Essas entidades foram sendo criadas visando a recuperação e a melhoria dos salários, além de melhores condições de trabalho (PINHEIRO, 2015, p. 127)

A autora citada chama a atenção para o fato de que, para além dos movimentos grevistas e das pautas corporativas, as organizações sindicais dos professores fomentaram debates por meio de situações formativas como cursos, seminários, palestras, entre outros. Eventos que discutiam a democratização da sociedade e da escola, o projeto político pedagógico, acentuando o caráter social e político da educação (PINHEIRO, 2015). Houve o fortalecimento do debate e das reivindicações de professores, da educação básica e ensino superior, especialmente por meio de coletivos e a criação de periódicos que enriqueceram a discussão sobre a escola pública e educação de qualidade (SAVIANI, 2013a; 2013b).

Dentre esses coletivos, destacaram-se: no Ensino Superior Associação Nacional de Educação (ANDE), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), a Federação dos Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas no Brasil (FASUBRA) e, na educação básica, Confederação de Professores do Brasil (CPB), posteriormente nomeada Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), que em 1990 incorporou Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas (CONAFEP), a Federação Nacional de Supervisores Educacionais (FENASE) e a Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE). Somadas a essas entidades, atuaram na Constituinte, também compondo o “Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito”, a Associação Nacional dos Profissionais da Administração Educacional (ANPAE), a Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a União Brasileira dos Estudantes Secundários (UBES), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (SAVIANI, 2013a). Como característica fundamental, o Fórum tinha a diversidade de entidades em sua composição, com forte presença sindical de trabalhadores da Educação de diferentes níveis de ensino.

Ainda nesse sentido, na década de 1980, houve gradativo afastamento tecnocrático da elaboração da política educacional, dada a recuperação da mobilização social organizada em prol dos direitos sociais (DOURADO, 2016).

Para fortalecer a articulação em torno da educação pública de qualidade, as entidades ANDE, ANPEd e CEDES reuniram esforços e unificaram eventos para a promoção bienal das Conferências Brasileiras de Educação (CBE), de 1980 a 1988. Havia um amplo espectro de compreensão e posicionamento político durante as CBE, reconhecendo defesas liberais, socialdemocratas e socialistas (PINHEIRO, 2015). Contudo, mediante a conjuntura de debates e movimento pela reabertura democrática, esse foi o ponto comum adotado para congregar as ações, atribuindo à sociedade civil, naquele momento histórico, um “tom”, ao menos na demanda imediata, homogeneizado. Observamos nesse momento a convergência da defesa política consonante à compreensão liberal moderna da cidadania.

Desse modo, não eram as mudanças sociais estruturais que movimentavam o debate, mas como garantir uma escola democrática e participativa, na qual todos partilhassem decisões, em clara oposição à centralização e tecnocracia que marcaram os anos anteriores. Na visão tecnocrática da educação o controle das ações educacionais era sempre do Poder Executivo, tendo “a descentralização das ações, uma simples estratégia organizacional, que visa somente uma maior racionalidade dos recursos utilizados e o desenvolvimento mais rápido e menos oneroso dos fins previstos para a escola e a educação” (ARELARO, 2007, p.907). Outra importante característica citada pela autora é o distanciamento dos planejadores da prática social para a qual elaboram as políticas.

A democratização da escola, com relação ao acesso e gestão, eram bandeiras defendidas pelo movimento de educadores, considerando o papel provedor do Estado na garantia do direito à educação em articulação com a sociedade civil na discussão da construção da política (PINHEIRO, 2015). Aspiravam-se a construção de políticas sociais aproximadas a um modelo institucional redistributivo, que coloca na dimensão do direito, sem discriminação ou dependência de qualquer vínculo do indivíduo com o mercado, como a experiência do Estado de Bem-estar social, adotada nos anos pós segunda guerra na Europa. Na experiência do pós-guerra as políticas sociais tiveram como ênfase a saúde, educação, alimentação, habitação, buscando um padrão mínimo de renda e de proteção social, adotando políticas de coalizão. Essas mudanças não resultaram, no entanto, de concessões unilaterais da burguesia, mas de lutas e pressões populares, forças sociais em oposição que impunham desafios ao sistema capitalista. Inclusive, a necessidade de, para sua própria preservação, adotar tais avanços democratizantes (AZEVEDO, 2004). No Brasil, a construção de tais políticas públicas

permitiria a superação do modelo em que apenas os inseridos no mercado formal de trabalho eram protegidos pela legislação trabalhista, aposentadorias e serviço de saúde, por exemplo (ARRECTHE, 2018).

O horizonte do movimento pela redemocratização brasileira era o alargamento das condições democráticas. Para os movimentos sociais, a participação no processo decisório seria um instrumento fundamental para a orientação da construção das políticas públicas sociais. Como reação ao autoritarismo vivenciado ao longo do regime militar, a centralização e falta de caráter público na condução das políticas, alimentou-se nesse período uma espécie de leitura maniqueísta do Estado como “fonte de todo mal” e da sociedade civil⁷ “como fonte do bem”. A participação social, naquele momento de forte articulação da sociedade civil, foi assumida como premissa para que o interesse público fosse efetivamente contemplado na construção das políticas públicas e também na sua materialização (CUNHA, 2001).

Paralelamente a essa mobilização social, o expediente governamental em 1985, no mandato do presidente José Sarney, foi a instituição de uma Comissão de Estudos Constitucionais, antes mesmo da eleição da Assembleia Nacional Constituinte (ANC)⁸. Tal Comissão entregou à presidência, em 1986, um anteprojeto da Constituição. No campo educacional, houve a predominância das demandas do setor privado nesse anteprojeto. Contudo, a reação popular a essa estratégia governista que represava os anseios de participação social no processo de elaboração da Constituição levou ao recuo e a não apresentação do texto como proposta (CUNHA, 2001).

A Assembleia Nacional Constituinte foi instaurada em fevereiro de 1987 e em março do mesmo ano teve o regimento de organização dos trabalhos aprovado. Houve a divisão dos parlamentares em oito comissões e, a partir delas, 24 subcomissões temáticas, as quais sistematizariam as propostas para a elaboração do anteprojeto constitucional. Um dos dispositivos de participação social no processo foram as emendas populares; por meio delas, poderiam ser apresentadas propostas às comissões, desde que assinadas por, no mínimo, trinta mil eleitores. Outras duas formas de participação foram as sugestões enviadas aos senadores, antes mesmo da instauração da ANC, e a promoção de audiências públicas realizadas pelas

⁷ Apesar do “tom” homogeneizado da articulação de diversos movimentos durante a redemocratização, é preciso destacar a heterogeneidade da sociedade civil, tanto na dimensão política, como já destacado, e, por conseguinte, dos objetivos almejados por diferentes segmentos.

⁸ Composta por senadores eleitos em 1982 e deputados eleitos em 1986. Ao contrário do que se esperava (pois se almejava uma assembleia eleita exclusivamente para elaborar a Constituição) os membros realizariam a Constituinte e dariam continuidade a seu mandato.

comissões com entidades representativas da sociedade civil (CUNHA, 2001; PINHEIRO, 2015; SILVA; PERONI, 2013).

Diferentes entidades se mobilizaram e saíram às ruas para recolher assinaturas e encaminhar as emendas populares, as quais, por sua vez, versavam sobre temas variados. Registrou-se o recebimento de 122 emendas populares, somando-se 12.277.423 assinaturas, sendo que cada eleitor só podia subscrever, no máximo, três propostas. Esta mobilização envolveu mais de quatro milhões de cidadãos e, no dia 12 de agosto de 1987, caravanas oriundas de todos os estados da federação participaram de um ato público para entregar, de forma simbólica, ao Senado Federal, as emendas populares [...] Elas versavam sobre os temas mais diversos, como reforma agrária, direitos trabalhistas, direitos da criança e do adolescente, direitos indígenas, criação de novos Estados, saúde, educação, participação popular, eleições diretas para presidência em 1988, comunicação social e família. (SILVA; PERONI, 2013, p.246).

No âmbito da organização social de debate sobre a educação, em 1986, ocorreu a IV Conferência Brasileira de Educação, com o tema “A educação e a Constituinte”, também organizada pela ANDE, ANPED e CEDES. Com mais de cinco mil participantes, os debates originaram o documento conhecido como “A Carta de Goiânia”. Com o objetivo de encaminhar à Constituinte, a Carta registrou 21 princípios na defesa de uma educação de qualidade compreendida enquanto direito social e dever do Estado para com o ensino público (PINHEIRO; DAL RI, 2013).

Em síntese, os princípios da Carta de Goiânia (1986), abordavam o direito à educação gratuita, laica, pública e de qualidade igualitária a todos os brasileiros; a obrigatoriedade do Ensino Fundamental de oito anos; provimento de recursos por parte do Estado; carga horária mínima; Educação Infantil de 0 a 6 anos, já com caráter pedagógico; Educação de Jovens e Adultos de qualidade; proteção social por meio de bolsa-auxílio a estudantes de famílias de baixa renda; universalização do Ensino Médio; educação indígena em língua materna e portuguesa; carreira do magistério (concurso, salário, condições de trabalho, direito a sindicalização); autonomia das universidades e participação na elaboração política, cultural, científica e tecnológica; responsabilização dos sistemas de ensino garantindo padrão básico comum; aplicação de recursos da educação, exclusivamente pública, bem como orçamento próprio para outras demandas do funcionamento das escolas, como merenda; estabelecimentos privados sem injeção de dinheiro público; criação de colegiados que acompanhassem a gestão educacional; responsabilização jurídica em caso do não cumprimento das obrigações do Estado (CARTA DE GOIÂNIA, 1986).

A ênfase dos participantes da IV CBE era em defesa de um “ensino público, gratuito, laico e de qualidade, sendo o Estado responsável por oferecer e garantir o direito à educação à

população” (PINHEIRO, 2015, p.162). Observamos aí que o sentido de democratização defendido abrangia oferta, qualidade e gestão do ensino.

Em continuidade ao debate, em 1987⁹, com forte atuação da ANDES, ANDE, ANPEd e CEDES foi criado o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Além dessas entidades, destacaram-se na participação no Fórum ANPAE, CPB, CGT, CUT, FASUBRA, OAB, SBPC, SEAF, UBES e UNE (CUNHA, 2001; SILVA; PERONI, 2013).

A “Carta de Goiânia” foi o documento norteador dos debates do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que incorporou seus princípios e acrescentou demandas das entidades que o compunham. Foram diretrizes para a Constituinte:

1. Educação é direito de todo o cidadão, sendo dever do Estado oferecer ensino público, gratuito e laico para todos os níveis;
2. O governo federal destinará nunca menos que 13, e os governos dos estados, do Distrito Federal, e dos municípios aplicarão no mínimo 25% de sua receita tributária na manutenção do desenvolvimento do ensino público e gratuito;
3. As verbas públicas destinam-se exclusivamente às escolas públicas, criadas e mantidas pelo governo federal, pelos estados, Distrito Federal e municípios;
4. A democratização da escola em todos os níveis deve ser assegurada quanto ao acesso, permanência e gestão (PINHEIRO, 2015, p. 165).

A perspectiva do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública baseava-se na abertura do Estado à sociedade civil; ou seja, incluía a sociedade política e a sociedade civil “nas tarefas de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, entre as quais a política educacional” (SILVA; PERONI, p. 247). O sentido de sociedade civil apontado pelas autoras recupera o conceito de Estado Ampliado, de Gramsci. Desse modo, é importante destacar o conceito de sociedade civil nessa perspectiva:

Sociedade civil, para Gramsci, é o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses (através de associações e organizações, sindicatos, partidos, etc.), é a esfera da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias que tornam ou não conscientes os conflitos e contradições sociais. Portanto, é nela em que se confrontam projetos societários, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe (DURIGUETTO, 2008, p. 84)

As autoras destacam o sentido de movimento social com o qual essa categoria emerge no debate acadêmico, com atuação politizada e uma constituição enquanto coletivo. Nessa concepção, a organização social tem como pressuposto a disputa pela hegemonia, “conquista progressiva de uma unidade político ideológica – de uma direção de classe – requer a busca do

⁹ Em 1987, também foi criado o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituição (CEAC), pela Universidade de Brasília, e, posteriormente, por outras universidades, promovendo o intercâmbio das informações para fortalecer a participação no processo (CUNHA, 2001).

consenso dos grupos sociais aliados, alargando e articulando seus interesses e necessidades” (DURIGUETTO, 2008, p. 85). Há defesa clara de uma disputa pelo poder, que exige a “práxis política consciente, coletiva e articulada das classes subalternas” (DURIGUETTO, 2008, p. 85).

Contudo, foi o sentido de reivindicação da criação de canais político institucionais como aspecto de ampliação da democracia para a participação dos cidadãos nos processos de discussão e negociação de políticas públicas que ganhou espaço e conquistou o consenso na Constituinte (DURIGUETTO, 2008).

A gestão democrática era defendida na década 1980 como “proposta de as organizações populares exercerem o controle sobre a educação mantida pelo Estado” (COSTA, 2019, p. 157). Dois mecanismos que se ampliariam a partir dessa perspectiva: a) a possibilidade do exercício da democracia direta por meio da gestão colegiada, com a previsão dos conselhos no âmbito escolar e dos sistemas de ensino, de modo a participar da construção da agenda da política; b) a descentralização, tendo como um dos mecanismos a municipalização, como instrumento de aproximação dos cidadãos atendidos, o que, acreditava-se, aumentaria a possibilidade do controle social. Desta forma, no âmbito das políticas sociais, a instauração de conselhos gestores (municipais, estaduais e federal) era considerada uma forma de institucionalização da participação social na construção e monitoramento das políticas públicas (LIMA, 2014). A sistematização e coordenação dessas práticas se daria por meio dos Fóruns (municipais; estaduais e federal) articulados aos conselhos (SILVA; PERONI, 2013)¹⁰.

A busca da participação e tomada de decisões atrelava-se à ampliação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, sem, contudo, o Estado desresponsabilizar-se pelo financiamento da educação pública. A defesa era de que os recursos públicos deveriam ser exclusivamente utilizados na escola pública. Assim, a descentralização da arrecadação tributária também era uma das pautas de discussão (COSTA, 2019; KRAWCZY; VIEIRA, 2008; PINHEIRO, 2015; LIMA, 2014). O princípio de descentralização defendido pela sociedade civil ao longo da constituinte aliava-se à associação entre descentralização e democratização, considerando a pluralidade de interesses, a valorização e autonomia do poder local, com a participação da sociedade civil por meio de Conselhos com poder deliberativo (SOUZA; LIMA, 2004).

¹⁰ Importante destacar que os conselhos gestores são espaços ocupados conjuntamente pelos representantes do Estado e da sociedade civil, tendo na paridade da composição uma das características de integração institucionalizada da sociedade civil no debate público, o caráter deliberativo dos mesmos garantiria essa participação nas decisões dos rumos da política. Já os fóruns são espaços majoritários da sociedade civil. A articulação dos conselhos e fóruns possibilitaria uma atuação dos conselheiros civis no espaço institucionalizado mais coerente e coesa às demandas, defesas e debates da sociedade civil organizada.

Em 1987, a subcomissão da Educação, Cultura e Esporte, por meio do grupo de trabalho “Educação e Constituinte” realizou audiências públicas e recebeu documentos de várias entidades representativas do setor que compunha o Fórum. A proposta do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi encaminhada à comissão com 279 mil assinaturas. Algumas entidades, além da proposta coletiva, encaminharam suas demandas de modo isolado (CUNHA, 2001; PINHEIRO, 2015).

Enquanto a forte defesa do investimento público exclusivamente no ensino público era uma demanda orgânica do Fórum, a atuação das entidades privadas se deu de modo mais fragmentado, porém com forte apoio de constituintes. Eram instituições na defesa do setor privado Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), Associação de Educação Católica (AEC), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) (SAVIANI, 2013a).

Em paralelo a essa campanha em defesa da escola pública, “observou-se progressiva política de desobrigação estatal para com a educação pública e o crescimento de instituições ditas filantrópicas, comunitárias” (PINHEIRO, 2015, p. 171), reavivando a disputa entre público e privado, na Constituinte. Ainda de acordo com a autora, o “comunitário” disseminou-se como termo de conciliação, na viabilização do público não estatal.

É importante ressaltar as restrições no papel da sociedade civil resumidas à organização social comunitária, mais próxima das ações focais e afastando-se do caráter da universalização dos direitos.

em vez de por em causa o conjunto do sistema, [o comunitarismo] acaba desempenhando uma função estabilizadora das estruturas políticas mais amplas da sociedade. Isto porque, numa economia cada vez mais interdependente, *as decisões locais a respeito de questões locais são cada vez mais uma ilusão* (CUNHA, 2001, p. 387, grifos nossos).

Nesse sentido, evidencia-se outra perspectiva de sociedade civil: afeita ao associativismo, à organização e “protagonismo” de iniciativas voluntárias de indivíduos. Associados por um conjunto de interesses particulares comuns passam a se organizar para resolverem suas demandas locais. O que motiva tais organizações são questões mais imediatas, aproximando-se uma sociedade civil ativa na perspectiva liberal: pactuação racional e voluntária dos indivíduos, calcada por participação “por causas pontuais, fragmentadas e distantes de qualquer contestação ao coração do sistema socioeconômico dominante” (MARTINS; GROppo, 2010, p. 63).

Na defesa das pautas privatistas havia o posicionamento conservador das igrejas, com ênfase na Católica, para manutenção de instrumentos de financiamento público à filantropia, escolas confessionais e comunitárias. No escopo das entidades privadas, buscava-se a continuidade de financiamento por meio de bolsas, além das isenções fiscais a estabelecimentos educacionais e do investimento estatal em pesquisa em instituições privadas de ensino superior. Com a mudança de regimento da ANC, depois de todo encaminhamento dos debates públicos, foram apresentadas emendas que contemplaram as demandas privatistas (CUNHA, 2001). Tal mudança de regimento pode ser considerada como estratégia para “evitar que o documento final fosse demasiado esquerdista nos domínios econômico e social” (ARRECTHE, 2018, p. 398), dada posição estratégica de progressistas nas comissões e subcomissões.

No campo educacional, o desenlace da disputa entre público e privado na Constituição de 1988 pode ser sintetizado: aos defensores da escola pública couberam como conquistas o reconhecimento da educação como direito público subjetivo; a garantia de gratuidade do ensino público em todos os níveis; o piso salarial e a condição de ingresso mediante concurso público; gestão democrática para o ensino público; autonomia universitária; a vinculação orçamentária, incluindo a União. Porém, aos defensores do ensino privado couberam a manutenção do ensino religioso no ensino fundamental; a continuidade do repasse de verbas públicas para instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias; verbas para pesquisa e extensão em entidades de ensino superior privadas; a exclusão do setor privado da aplicação do princípio da gestão democrática, dos planos de carreira, piso salarial e formas de seleção e ingresso (SAVIANI, 2013a).

No plano educacional, a democratização (do acesso e da gestão) conquistou espaço no texto constitucional, conforme expresso entre princípios da educação nacional do artigo nº 206, que em seu artigo IV preconiza a “gestão democrática do ensino público¹¹, na forma da lei”. Outros elementos a destacar são a vinculação de recursos de todos os entes federativos no artigo nº 212, o que ensejaria um importante passo no regime de colaboração, no sentido de estabelecer “entre as diferentes instâncias da União para o cumprimento da responsabilidade da universalização do ensino básico, buscando estabelecer um Sistema Nacional de Educação” (KRAWCZY; VIEIRA, 2008, p.49). E a retomada do PNE como mecanismo de planejamento da política educacional, articulando todos os níveis de ensino e estabelecendo seu caráter

¹¹ Arelaro (2007) chama a atenção à restrição do princípio da gestão democrática ao ensino público, o que, para a autora, representou uma vitória do pensamento privatista e conservador e trouxe também implicações para o setor público.

plurianual¹², no artigo nº 214. O artigo nº 211 estabelece as competências dos entes federados, apontando a oferta de educação básica como função própria dos estados e municípios, cabendo a estes a responsabilidade pelo ensino fundamental e educação infantil e aos estados o ensino fundamental e médio, mantendo para a União a competência redistributiva e supletiva para com a educação básica (BRASIL, 1988).

Apesar da inserção da gestão democrática como princípio educacional, o texto constitucional não assumiu a proposta dos conselhos e fóruns como formas de sua efetivação. Esperava-se que a gestão democrática, a ser regulamentada por leis específicas, teria seus mecanismos mais definidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cujo debate passou a ser a luta seguinte do Fórum em Defesa da Escola Pública. Contudo, o embate entre a compreensão de democracia participativa ou representativa orientou a tramitação da LDB 9394/96, aprovada oito anos depois (NEVES, 2008).

A reorientação do ideário e implementação das políticas educacionais entre o período da Constituinte, na década de 1980, e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996 foi descrita por Peroni (2003) e Saviani (2016a). Os autores demonstraram como o percurso de tramitação da LDB acabou subsumindo o projeto de ampla discussão, que incluía o conjunto significativo de entidades relacionadas à Educação e movimentos de defesa da escola pública.

Os deputados Florestan Fernandes (PT/SP) e Jorge Hage (PDT/BA) envolveram quarenta instituições e entidades ligadas à educação nas discussões ao longo de 1989, a partir do primeiro projeto de LDB apresentado por Octávio Elísio, em 1988 (ROSAR, 1995). Houve a disputa e reconfiguração da correlação de forças entre os projetos políticos do Substitutivo Jorge Hage, Substitutivo Sid Saboia de Carvalho e o Substitutivo de Darcy Ribeiro, o qual se concretizou enquanto texto legislativo por meio da lei 9394/1996 e caracteriza-se pela distância das discussões com os movimentos de base, contrariamente ao que se verificara no primeiro Substitutivo (PERONI, 2003; SAVIANI, 2016a).

Nesse embate, evidenciou-se a forte resistência, por parte do governo, a um Conselho Nacional de Educação (CNE) deliberativo, dado o temor da limitação do Executivo, e, por parte dos privatistas, à instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), dado o temor da iniciativa privada de ser limitada. Tanto o CNE deliberativo, quanto o SNE e o Fórum Nacional

¹²Previsto no artigo nº165 da Constituição Federal, o Plano Plurianual é proposto pelo Executivo, tem duração de quatro anos, vigente do segundo ano de mandato do governo ao primeiro ano do mandato subsequente e estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

de Educação (FNE) eram elementos do projeto original da LDB, os dois primeiros foram desconfigurados, e o FNE retirado na lei aprovada (SAVIANI, 2016a).

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública colocou-se de maneira veementemente crítica ao texto aprovado, identificando que a questão da gestão democrática perdia completamente as bases de luta da sociedade civil, posto que, além da fragmentação do Sistema Nacional de Educação, omitiu-se quanto aos mecanismos de construção do Plano Nacional de Educação e concentrou os poderes no Governo Federal, abrindo espaço para a continuidade das medidas provisórias¹³ (SILVA; PERONI, 2013). Secundarizou-se, pois, o papel do legislativo, reconhecido ao final da década de 1980 como instância primordial ao debate e participação da população na discussão e direcionamento das políticas públicas, por meio da Câmara da Educação na Câmara Federal (NEVES, 2008). Esse fortalecimento do poder Executivo ante o Legislativo evidenciou-se como via coercitiva de implementação das políticas de ajuste, usando as medidas provisórias previstas na Constituição de 1988 como continuidade da estratégia praticada durante o regime militar de governar por decretos-leis (SILVA, 1999).

Em 1995, antes mesmo da promulgação da LDB, a Lei nº 9.131/95 estabeleceu ao CNE “atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” (BRASIL, 1995). A normatização proposta não correspondia aos anseios debatidos na Constituinte e a reconfiguração do CNE o estabelecia mais uma vez de instituição do Estado a órgão do governo. Da responsabilidade pela elaboração do PNE, o Conselho passou a competências de subsídio e acompanhamento, promovendo a revisão e homologação a partir de documento apresentado pelo MEC. Ademais, todas as deliberações do CNE foram condicionadas à homologação do ministro da educação e o FNE, que seria a instância de maior articulação da sociedade civil, fora eliminado da LDB (NEVES, 2008). Já os conselhos gestores subnacionais sequer foram mencionados na LDB e continuaram tendo como referência a

¹³ O dispositivo das emendas constitucionais e medidas provisórias foi muito utilizado entre o texto constitucional e a aprovação da LDB, especialmente pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Desse modo, ainda que as Diretrizes da Educação Nacional estivessem sendo debatidas e tramitando no Congresso, foram editadas leis que centralizavam o processo nas decisões governamentais do Executivo, regulamentando aspectos da LDB, antes mesmo que a lei fosse promulgada (PERONI, 2003; SAVIANI, 2016a). Boito Jr (2018) identifica o hiperpresidencialismo brasileiro, no qual o burocrático supera o representativo, como elemento na manutenção dos interesses da hegemonia do capital financeiro, que poderia ser ameaçada mediante o fortalecimento do Congresso, afinal “o grande capital financeiro não tem condições de homogeneizar o Congresso no mesmo nível que logra fazê-lo no núcleo do Executivo Federal” (BOITO JUNIOR, 2018, p. 47).

legislação da época da ditadura, que estabeleceu a possibilidade de criação de Conselhos Municipais de Educação (PIOLLI, 2016)¹⁴.

O processo de reabertura democrática na década de 1980, mais aproximado à socialdemocracia, expôs a discussão do Estado brasileiro e a possibilidade de um novo pacto social, dada mobilização e articulação para conquista do novo ordenamento jurídico de expressão progressista e democrática, de soberania popular. Entretanto, o processo de redemocratização não rompeu com a manutenção das elites do/no poder e nas decisões gerais dos rumos do país. Não houve, pois, a radicalização democrática nem mesmo na nova Constituição. Apesar de a política social nunca ter recebido “tanto acolhimento por parte de uma Constituição no Brasil, como ocorreu em 1988, por outro, simplesmente não viu esses direitos praticados e nem regulamentados”, nos anos subsequentes (PERONI, 2003, p.50).

Esse foi o engodo vivenciado por grande parte da sociedade civil organizada, restringir-se à perspectiva liberal de cidadania e, especialmente pela esquerda, ao resumir como horizonte máximo da organização social daquele momento histórico a luta pela democracia, em sentido estrito. Abdicou-se “de qualquer transformação real da sociedade capitalista e passou a ser mais um aparelho de sustentação da ordem burguesa” (NAVES, 2010, p.64). A esse respeito, concordamos que a luta por espaços democráticos, da criação da esfera pública como modo de fazer política, não é burguesa, mas dos trabalhadores, dos grupos minoritários, enfim, das classes dominadas (MASCARO, 2013; SILVA; PERONI, 2013). Entretanto, expõe a contradição de que “os termos formais dessa luta reiteram as próprias estruturas que armam a reprodução geral da exploração social” (MASCARO, 2013, p.88).

Portanto, não é possível desconsiderar que apesar de toda mobilização social, os termos da luta foram na esfera da democracia liberal, capitalista. E a democracia capitalista é resultado da pulverização social e multiplicidade de agentes econômicos, tendo suas limitações pelo atrelamento à forma jurídica, às formas burocráticas. “Costuma-se chamar por democracia, nas sociedades contemporâneas, a forma política estatal que tenha por núcleos o plano eleitoral e da garantia da subjetividade jurídica” (MASCARO, 2013, p.85), o que em grande medida foi o espaço condutor das manifestações sociais da década de 1980, o consenso de articulação da sociedade civil. Contudo, as formas de acesso e apropriação dos meios dos quais são oriundos o ordenamento jurídico e as decisões políticas são extremamente distintos às classes sociais, considerando o poder econômico, mesmo em condições plenas dessa democracia e essas condições continuaram a se reproduzir.

¹⁴ A existência de Conselhos Municipais de Educação estava prevista na Lei nº 5.692/71, porém com a deliberação de competências delegadas pelos Conselhos Estaduais de Educação.

Há uma limitação na democracia capitalista e na compreensão moderna liberal de cidadania na qual as deliberações coletivas se dão conforme as condições estruturantes. A esse respeito, é importante destacar o

ciclo de produção da mais-valia, em termos estruturais, degrada e corrompe a soberania popular, mediante intensos processos excludentes nos planos sociais, econômicos e políticos e, de fato, a exclusão, em suas múltiplas manifestações, é incongruente e adversa à democracia (SILVA; PERONI, 2013, p.245).

Afinal, não há ruptura com as desigualdades sociais, não há superação da igualdade formal.

Em contraponto, a diretriz para a reprodução desse processo na década de 1990 foi a adoção das políticas neoliberais no Brasil, o que trouxe a reorientação dos conceitos de participação, sociedade civil e descentralização, distanciando-os cada vez mais dos princípios defendidos pelos movimentos sociais de uma democracia enquanto coletivização das decisões.

2.2 Ascensão do neoliberalismo no Brasil

A ascensão do neoliberalismo acentua-se a partir da década de 1970. Isso devido ao declínio do Estado de Bem-estar social (Welfare State)¹⁵, que passou por uma crise estrutural em virtude do comprometimento dos lucros do capital, cada vez menores.

Partindo da crítica ao Estado de Bem-estar social, Friedman (2017) retomou a defesa do liberalismo, definindo como principal valor dessa perspectiva ser o homem livre, competitivo e responsável pelo próprio destino. Sendo o Estado resultado da associação desses indivíduos, sua maior função seria a preservação da liberdade, o que, para o autor, só seria possível dentro de um modelo econômico: o capitalismo competitivo. Desse modo, há uma crítica ao intervencionismo do Estado e a qualquer monopólio por ele estabelecido.

As considerações de Hayek, outro importante defensor do neoliberalismo, acerca dos limites da democracia: devido a preocupações dos políticos com as demandas de seus eleitores,

¹⁵ Mascaro (2013) apresenta as categorias de regime de acumulação e modo de regulação, que marcam características de diferentes Estados de acordo com as fases de desenvolvimento do capitalismo. Entre tais fases, no século XX, após a segunda guerra, o momento de recomposição do capital vivenciado é marcado por um período de produção com intervencionismo do Estado, chamado de fordismo. Baseado no sistema de produção taylorista, tal período é marcado pelo incentivo e expansão do trabalho e do consumo de massa, o que amplia a “coesão social e política interna, forjando mecanismos de negociação coletivos” (MASCARO, 2013a, p.119). Ideologicamente é permeado pelo progresso pela intervenção estatal, que se amplia na “construção de infraestrutura econômica e com criação de uma rede de proteção social” (MASCARO, 2013a, 121), conhecido pelo monopólio estatal. Devido a essas características, tal Estado também ficou conhecido como Welfare State – Estado de bem-estar social.

entraria em risco o equilíbrio fiscal. A estratégia, portanto, é o esvaziamento da possibilidade de intervenção do Estado, além do esvaziamento da política (PERONI, 2003). Se as escolhas se inclinarem, de alguma forma perigosa, por mudanças da socialização político-econômica, serão bloqueadas pela própria forma democrática. O recrudescimento de posições e políticas antidemocráticas não supera esse modelo, mas é possível dentro dele (MASCARO, 2013; 2018).

Embora o Estado defendido pelo neoliberalismo seja mínimo (para o social), não se trata de sua extinção, mas de uma mudança na prioridade e atuação. As políticas econômicas estatais se estabelecem, pois, em favor da liberalização. “O favorecimento dos capitais especulativos em desfavor do planejamento da produção é uma política constante e sistemática dos Estados nacionais, num tenso concerto de movimentação internacional dos capitais” (MASCARO, 2013, p.124).

No Brasil, não obstante à mobilização popular ao longo da década de 1980, as eleições de 1989 resultaram na composição de um Congresso de perfil conservador (SAVIANI, 2016a) e de Fernando Collor de Mello (PRN) para a presidência. Nesse governo, iniciou-se o projeto neoliberal no país, com proposições de modernização das relações entre Estado e sociedade civil. São dois os principais mecanismos de reconfiguração da participação social: a) o estímulo ao associativismo, reorientação privatista e corporativa das demandas, implicando o avanço da organização do Terceiro Setor; b) a ampliação mecanismos de controle social, como os conselhos gestores, que mais assumem caráter fiscalizador do que participação na gestão da coisa pública (NEVES, 2008).

As lutas empreendidas no processo de reconstituição do papel do Estado brasileiro na década de 1980, período marcado pela reabertura democrática, se deram no contexto em que o modelo do Estado de Bem-estar Social já vinha em crise e havia intensificação da pressão internacional pela adoção de políticas neoliberais. Se a perspectiva do Bem-estar Social, na qual se mirava a mobilização popular, era de intervenção estatal, o neoliberalismo tem como bases a minimização do Estado e o ajuste fiscal. O avanço no âmbito legislativo com objetivo de instituição de políticas sociais, alcançado por meio do processo das mobilizações ao longo da Constituinte, não encontrou, posteriormente, ressonância no papel assumido pelo Estado brasileiro da década de 1990 (PERONI, 2013).

Portanto, evidenciam-se no Brasil dois projetos em disputa. Por um lado, ao final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, a via democratizante na qual se articularam diversos movimentos sociais na perspectiva de enfrentamento ao Estado autoritário e consolidação, por meio da Constituinte, da reorientação da ação estatal, com aprofundamento

democrático, garantia de direitos (inclusive o direito a ter direitos como base da cidadania) e ampliação da participação popular. Por outro, as políticas de ajuste estrutural da década de 1990 preconizavam a minimização do Estado e, com isso, sua reconfiguração no tocante às políticas públicas sociais e à relação entre Estado e sociedade civil.

Evelina Dagnino (2004) aponta que ambos os projetos, apesar dos objetivos antagônicos, requerem “uma sociedade civil ativa e propositiva”, o que a autora classifica como confluência perversa, dada reconfiguração de mecanismos que fizeram parte das bandeiras democratizantes para colocar em prática a isenção progressiva do Estado da garantia dos direitos sociais. Dentre as contribuições da autora, destacaremos o deslocamento das noções de sociedade civil e a participação social.

A autora citada retoma o processo de luta dos movimentos sociais ao longo da Constituinte e assinala que, com a retomada da democracia formal, o embate dos anos anteriores foi substituído pela adoção do princípio da “participação” como elemento de partilha do poder entre Estado e sociedade civil, com a criação de espaços públicos para isso e a “inserção institucional” dos movimentos sociais.

No entanto, com o ajuste neoliberal da década de 1990, o processo de encolhimento do Estado é acompanhado pela transferência de responsabilidades com relação às políticas sociais para a sociedade civil. Com amplo apoio das indicações de órgãos internacionais, “participação social” passa a ter sentido de corresponsabilidade na execução e não nas instâncias efetivamente decisórias.

No campo educacional, a ausência do Estado, promovida por ele mesmo, estimula a aceitação do barateamento da educação escolar, tanto no sentido financeiro quanto pedagógico, além de reforçar padrões populistas, como o clientelismo (CUNHA, 2001). Ou seja, a participação desloca-se também da luta pela universalidade dos direitos e ações sistêmicas para as soluções tópicas por meio do voluntarismo. A participação assume uma perspectiva “privatista e individualista [...] despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral” (DAGNINO, 2004, p.102).

Nesse contexto, “a expressão *democratizar com qualidade* foi rapidamente substituída pelo *slogan qualidade com eficiência e produtividade*” (RAMOS, 2008, p. 71, grifos do autor). Atraiu-se à qualidade a adaptação aos padrões de mercado, como capacidade de mensuração e quantificação, bem como a racionalização de recursos (RAMOS, 2008).

A década de 1990 é também marcada pela reorientação da noção de sociedade civil, intensificando-se sua identificação com as Organizações Não Governamentais, o Terceiro

Setor¹⁶ e as fundações empresariais, que se assumem como novos movimentos conformados pela “responsabilidade social”. Perdem espaço os movimentos sociais e organizações de trabalhadores, com os quais, por vezes, o Estado teme a aproximação alegando a “politização” das questões¹⁷ (DAGNINO, 2004). O sentido de representatividade assumido pelo Terceiro setor relacionava-se ao fato de serem organizações que de algum modo dariam voz a demandas que partiam de uma base social e teriam determinados conhecimentos ligados a essas demandas. Contudo, não guardavam uma articulação orgânica de suas bases, passando a uma atuação mais técnica do que política, de prestação de serviços e não de mobilização para superação das condições sociais precárias.

Por meio de propostas neoliberais associadas a práticas populistas, vai se constituindo a “ideologia de via única” (NEVES, 2008, p.153). Houve, por meio do aparato ideológico/cultural, a construção de um consenso acerca do neoliberalismo como única forma de reanimação do capitalismo e recuperação do crescimento econômico (MORETTI, 2017).

Lucia Maria Wanderley Neves (2005) destaca como elemento na construção desse consenso o projeto político da Terceira Via¹⁸, que busca a compatibilização dos “inconciliáveis”: as aspirações da esquerda, com parcimônia, e as determinações neoliberais, no âmbito estrutural. Também conhecida como “governança progressiva” e caracterizada pelo reformismo, a Terceira Via tem por pressuposto a estabilidade político-social e a nova relação do Estado (que deve renovar a cultura cívica) e a sociedade civil (que deve se auto-organizar, a partir das próprias demandas e a trabalhar em parceria com o Estado para saná-las). São características desejáveis à sociedade civil ativa: coesão cívica, dialogicidade, iniciativa a partir dos problemas cotidianos e voluntariar-se para ajudar a minimizá-los; como também, o cultivo de valores: solidariedade, flexibilidade, tolerância, cooperativismo, altruísmo e

¹⁶ Identifica-se como terceiro por não referir-se ao Estado, nem ao mercado. Nesse sentido, cumpre um importante papel na adoção das políticas neoliberais, pois se tornam prestadoras de serviços, e, na proposta de distanciamento do Estado, consolidam a atuação no âmbito público-não estatal. Conforme define Pereira (1997) “público” por tratar de atividades de interesse público, sem visar lucro, e “não estatal” por não ser parte do aparelho do Estado. Os termos de legitimação das parcerias entre administração pública e o setor privado, por meio de institucionalização com o arcabouço normativo a partir da década de 1990, são apresentados por Vizzoto, Corsetti e Pegorara Junior (2019). Os autores destacam a Lei 9.637/98, que previa os contratos de gestão com as Organizações Sociais (OS); a Lei 9.790/1999, que prevê a possibilidade de termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); a Lei 11.079/2004, que amplia a regulamentação das Parcerias Público-Privadas com as concessão administrativa e terceirização de determinados serviços e a Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico entre a administração pública e a sociedade civil, com fomento por meio de investimento público, atualizada pela Lei 13.204/2015.

¹⁷ Pinheiro (2016) assinala que os movimentos operário-popular e sindical são considerados movimentos sociais tradicionais, que tem na base e objetivos impulsionar a luta de classes.

¹⁸ Coloca-se como alternativa ao “burocratismo” do Estado de bem-estar social e às teses mais ortodoxas do neoliberalismo, sem, contudo, descartar o modelo, por entender crescimento econômico a partir da ação direta do mercado e não do Estado (NEVES, 2005).

responsabilidade social. Para a Terceira via, o conceito de sociedade civil modernizada “quer dizer bem sucedida no mercado, já que defende o empreendedorismo” (SILVA; PERONI, 2013, p.251), incentivada pelo Estado a assumir as políticas sociais.

Há a despolitização da sociedade civil. Se nos anos 1980 o caráter era majoritariamente reivindicativo, na busca pela universalidade dos direitos e o dever do Estado na garantia e promoção dos mesmos; na década de 1990 há a reorientação para o fomento a um “associativismo prestador de serviços sociais de ‘interesse público’” (NEVES, 2005, p.95). Neves destaca ainda como esse caráter de conciliação e parceria se espalha nos projetos partidários de esquerda e também no movimento sindical. Ainda sobre a reconfiguração do conceito de sociedade civil,

no ideário neoliberal é usada para legitimar a falta de responsabilidade estatal no campo das políticas públicas, mas também é nela e a partir dela que são construídas prospecções, para a construção de um aparato estatal democrático e de direito. Esses diferentes usos criaram um brutal esvaziamento: seja do conceito, seja das práticas que ele devia referir (DURIGUETTO, 2008, p. 84).

Nesse contexto, houve o crescimento do conjunto de instituições por conta da retomada da democracia formal (como sindicatos, entidades, associações, pluralidade partidária, entre outras) que funcionariam como contrapeso às decisões excludentes do Estado. Contudo, na relação desproporcional que tais pesos assumem no capitalismo, e com a reconfiguração ideológica promovida, as ações do Estado brasileiro na década de 1990 intensificaram o atendimento das elites conservadoras “encasteladas nos ministérios, nas autarquias, nas fundações, nos blocos dos ruralistas, nas empreiteiras, nos partidos políticos, quanto aos dos gestores internacionais e, simultaneamente, conter as demandas sociais e educacionais procedentes da maioria da população brasileira” (SILVA, 1999, p.42).

A intensidade de implementação das políticas neoliberais iniciados por Fernando Collor (PRN), que desacelerara por meio do processo de impeachment¹⁹, foi o enfoque do governo do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com a promoção de reformas que prometiam “levar o Brasil a uma posição de destaque na chamada ‘era da globalização’” (NEVES, 2005, p.177).

Destacaremos do governo FHC a Emenda Constitucional nº 19/1998, que estabeleceu o modelo gerencial da administração pública, com ênfase na colaboração, eficiência, parcerias e resultados. Tais mudanças se ampararam no discurso de ineficiência da função pública do

¹⁹ Boito Junior (2018) destaca que o impeachment de Fernando Collor teve o apoio das classes dominantes, ainda não confiantes no processo de abertura da economia pretendido por esse governo.

Estado, exaltação da eficiência dos setores privados e da racionalidade econômica pautada na eficiência e na ética mercadológica de análise do custo/benefício (MAZZA, 2016; PEREIRA, 1997).

Na perspectiva reformista de cunho neoliberal, o Estado, em crise fiscal, com redução do grau de crédito público e diminuição da capacidade de gerar poupança, diminuiria drasticamente sua capacidade de intervenção. A alternativa seria a diminuição desse Estado, que, apesar da elevada carga tributária, alta burocratização com o número de funcionários públicos mantinha a ineficiência em atender os “cidadãos-clientes”. A única alternativa seria, portanto, a reforma do Estado (PEREIRA, 1997).

De acordo com documento do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, eram quatro os desafios a serem vencidos por meio da reforma (PEREIRA, 1997):

a) a delimitação do tamanho do Estado – da qual emergiam necessidades de privatização, publicização e terceirização.

b) redefinição do papel regulador do Estado – que expressava maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado.

c) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo- envolvia o aspecto financeiro: tinha por objetivo central transpor a crise fiscal e como estratégias a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social. No campo administrativo, a superação da forma burocrática de administrar o Estado, a ser substituída pela administração gerencial, inserindo no setor público os paradigmas de mercado.

d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar - obtenção de legitimidade do governo perante a sociedade e adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses do Estado e da sociedade civil.

São apontados três mecanismos de controle para eficiência no contexto da reforma: do âmbito econômico, o mercado; do âmbito político, o controle social e do âmbito administrativo, a adoção da administração gerencial (PEREIRA, 1997).

O Estado gerencial é aquele que desenvolve uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta-se pela sua organização e, 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 (FONSECA, 2014, p.259).

Na perspectiva neoliberal, a desregulamentação é apresentada como uma necessidade para garantia de competitividade no cenário mundial, sob argumento de que, seja entre os países ou entre as pessoas, o mercado selecionaria os mais eficientes. No caso dos trabalhadores, haveria a necessidade de adaptações às demandas do mercado, como o rebaixamento dos salários, a desregulamentação das relações trabalhistas e de direitos previdenciários. Tais medidas contariam como uma vantagem na competitividade do mercado mundializado.

No campo estatal, as atividades que não fossem monopólio²⁰ do Estado deveriam ser privatizadas (produção de bens para o mercado) ou publicizadas (oferecimento de serviços relacionados aos direitos sociais), em ambos os casos, sob o discurso de ampliação da eficiência (PEREIRA, 1997).

É no âmbito político do controle social e da construção da governança que se daria a relação entre Estado e sociedade civil na perspectiva reformista. Sob o discurso da democratização, a descentralização administrativa foi tomada como elemento gerencial para aumento da eficácia e eficiência, controle social mais próximo, com objetivo final de racionalização dos gastos públicos na perspectiva neoliberal (AZEVEDO, 2002; 2004).

Um elemento fulcral das políticas assumidas com a reforma de Estado era o ideário de que a ineficiência do Estado seria superada com a adoção de melhores mecanismos de gestão e com a racionalização de gastos estatais, por meio do investimento em políticas focais, por exemplo. Porém, “tal diagnóstico não se dispôs a identificar a origem de tal déficit no controle do Estado pelo capital privado, que dele se serviu e se serve para financiar suas ações produtivas e especulativas” (DAVIES, 2008, p.7).

Permanecia a lógica como característica do Estado: ser mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital (PERONI, 2003). Observamos a supremacia dos valores de mercado na orientação do Estado neoliberal, cujo papel mediante as políticas sociais passa a ser de regulação, financiamento e avaliação.

Em síntese, a ação dos governos federal e estaduais na década de 1990 foi uma postura de consentimento aos ditames de instituições financeiras internacionais, por meio de: redução do investimento estatal em políticas sociais; privatização das empresas estatais; ênfase na abertura comercial; implementação do ajuste fiscal e política econômica conforme indicações do BM; reformas (administrativa, previdenciária, educacional), além “da sofisticada

²⁰ As políticas sociais não eram consideradas de monopólio estatal. Piolli (2016, p. 48-49) identifica como atividades de monopólio do Estado no contexto da Reforma “definir a legislação, como manter a ordem, policiar, cobrar impostos e regulamentar as atividades econômicas”.

qualificação profissional das equipes dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Educação e do Banco Central” (SILVA, 1999, p.67).

Podemos inferir que a relação de tal refinamento na qualificação equipes de alto escalão ao que Arelaro (2007) identifica como forte retomada, ao final da década de 1990, da experiência tecnocrata na formulação política, centralizada nos gabinetes, justificando-se pela “autoridade” técnica. Contudo, apesar da centralização do processo decisório, pautado pelas orientações de organismos internacionais que intensificam a ideia de despolitização da educação e adoção de políticas condizentes com a racionalidade economicista, intensifica-se o discurso da necessidade de participação social como alternativa ao distanciamento do Estado na promoção dos direitos sociais.

2.2.1 A perspectiva neoliberal sobre educação

A adoção das novas relações entre Estado e sociedade civil, do discurso da participação e das práticas de descentralização sob o paradigma gerencial, não se dão de modo isolado nas políticas sociais brasileiras. O Banco Mundial (BM), que passara por um processo de reorganização a partir da década de 1980, assumia uma atuação mais política e de monitoramento dos ajustes estruturais, condicionando-os à concessão de crédito. O BM partia da compreensão de que as políticas sociais de educação e saúde deveriam receber atenção por serem condições prévias à produtividade das populações pobres, inclusive como forma de aquisição de competências para inserção informal no mercado de trabalho, aspecto naturalizado pelo BM aos países periféricos (FONSECA, 2009).

Sob a retórica de diminuição da pobreza e a recuperação da Teoria do Capital Humano, a atuação do BM alinhava-se à promoção do ideário neoliberal e integração dos países periféricos aos interesses da reestruturação produtiva e ajustes pactuados por meio do Consenso de Washington²¹, na década de 1980 (MORETTI, 2017). Desse modo, na década de 1990, o BM aumentou sua atuação como “estrategista do modelo neoliberal e também como articulador da integração econômica entre nações, inclusive, para negociação da dívida externa” (FONSECA, 2009, p. 46).

²¹ Conforme explicita Silva (1999), o Consenso de Washington configurou-se num programa de ajustes de políticas fiscais, monetárias e um conjunto de reformas que visavam a desregulamentação e abertura de economias desenvolvimentistas à globalização financeira. As medidas listadas para América Latina englobavam: “disciplina fiscal; reordenamento das prioridades de gastos públicos; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de juros competitivas; liberalização comercial; atração de investimentos diretos estrangeiros; privatização das empresas estatais; desregulamentação da economia e proteção dos direitos autorais” (SILVA, 1999, p.44).

Atuando por meio de sua assessoria técnica e assistência no financiamento de projetos, o BM propunha um “pacote” completo de reformas, desde a macropolítica educacional até a execução em sala de aula, numa proposta articulada, homogênea e prescritiva em educação, independente das especificidades de cada país (TORRES, 2009).

Buscando imprimir um caráter de racionalidade científica que justificasse a eficácia de suas recomendações, as bases educacionais do BM anunciavam que suas proposições eram baseadas em pesquisa e produção de dados. Essa produção de dados deveria ser metodologicamente questionada por promover a generalização de propostas descontextualizadas, desconsiderando os processos históricos, suas contradições e a complexidade educacional (TORRES, 2009). A autora frisa que o BM “é tudo menos um ator neutro, representante da racionalidade científica e da eficiência técnica. É fundamentalmente um banco, um banco mundial, e é a partir dessa identidade (para a qual é preciso olhar) que define seu papel técnico” (TORRES, 2009, p.185). E essa identidade se configura pela tomada de decisões e poder de voto de acordo com a contribuição monetária de cada país ao banco (MORETTI, 2017), ou seja, pelos objetivos dos países que mais contribuem financeiramente. No caso, os Estados Unidos tem mais assentos e acabam por impor suas ideias aos demais países membros. Podemos inferir, desse modo, que é a racionalidade financeira quem guia suas propostas.

Para a autora

as intervenções de instituições como o Banco Mundial em meio educacional, colocadas como “acordos de cooperação”, se efetivam de fato muito mais enquanto políticas convenientes aos interesses do capital internacional, e que pela expansão dos preceitos neoliberais, formam ideológica e tecnicamente a mão de obra necessária à sua própria manutenção (MORETTI, 2017, p.51).

Nesse contexto, partindo da concepção economicista na qual custo-benefício e possibilidade de retorno financeiro prevalecem sobre a pedagogia na elaboração das políticas, “a educação passa a ser analisada com critérios próprios do mercado e a escola é comparada a uma empresa” (TORRES, 2009, p.140). São indicações do BM para promoção de reformas educativas na década de 1990, conforme as indicações de Torres (2009) e Fonseca (2009):

- Diminuição dos encargos financeiros com educação em coerência ao reajuste econômico. O ensino primário deveria ser tomado como prioridade dos recursos públicos, por ser considerado pelo banco o que mais rapidamente produziria retorno econômico a países subdesenvolvidos, enquanto investimentos no ensino superior deveriam ser racionalizados.

- Qualidade atrelada a resultados mensuráveis relacionados à presença de insumos, como bibliotecas, material didático, instrução aos professores em serviço, entre outros. Tais insumos deveriam ser tomados como prioridade na alocação de recursos e a relevância de cada um deles avaliada de acordo com os impactos na aprendizagem e o custo/benefício, considerando o enxugamento do Estado. Por exemplo, “livro didático (alta incidência [sobre a aprendizagem] e baixo custo) sobre o docente (alta incidência mas alto custo)” (TORRES, 2009, p.140), recomendava-se o investimento no insumo livro didático.
- Descentralização entre os entes federativos e, sob o princípio da participação, o envolvimento e responsabilização da família e comunidade local. Promoção da autonomia financeira e administrativa das unidades escolares na busca pela qualidade, a ser referendada pela mensuração de desempenho escolar de acordo com os padrões definidos pelo Estado, atrelando os investimentos financeiros aos resultados atingidos.
- Impulso do setor privado e do terceiro setor, considerando-os elementos importantes para incentivo à competitividade ou rebaixamento de custos dos “serviços” educacionais.
- Prioridade dos aspectos administrativos e financeiros, com investimento que garantam sistemas de levantamento de dados e monitoramento.

Existem ainda três sustentáculos indispensáveis ao desenvolvimento do Capital em seus processos de reestruturação: os sustentáculos “ideológico, econômico e político” (SILVA; PEREIRA, 2016, p.91). A educação é um dos pilares estratégicos na manutenção desses sustentáculos: na promoção de valores e na formação do trabalhador almejado nesse contexto de capital flexível, forjando as competências necessárias para “garantir mecanismos de coesão e adaptação social” (SILVA; PEREIRA, 2016, p.112), tomando como horizonte a “formação de indivíduos consumidores, ordeiros e competentes o suficiente para escolherem dentre as opções ofertadas” (MORETTI, 2017, p.62), “um trabalhador reflexivo dentro dos parâmetros da produção” (SILVA, 1999, p.51).

Em consonância com as orientações do BM e da OCDE, que orientaram as reformas educacionais a partir da década de 1990, a ênfase da política educacional e financiamento deveria compreender a educação básica. No Brasil, esse segmento correspondia ao Ensino Fundamental, única etapa obrigatória preconizada pela LDB 9394/96 ao longo da década de

1990²². As propostas de reformas tomavam como pontos centrais a tecnologia, a alfabetização e o cálculo; o ensino médio estar atrelado à formação para o mercado de trabalho; os currículos organizados em torno das competências necessárias a essa formação; as avaliações externas para produção de índices de adequação ao currículo e o desempenho dos estudantes nas mesmas como medida para valorização dos professores, por meio de práticas de bonificação por produtividade (SILVA; PEREIRA, 2016).

Outra recomendação foram os planos nacionais de educação estabelecendo metas, ações prioritárias e formulação de meios de acompanhamento e mensuração dos avanços. As indicações da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, em 1990, originaram o Plano de Ação que

provê diretrizes para a formulação de planos de ação nacional e estadual para o desenvolvimento da educação básica, mediante o compromisso duradouro dos governos e seus colaboradores nacionais, com a ação conjunta para a consecução das metas e objetivos que eles mesmos se propuseram (WCEA, 1990, s/p).

Prescrevia-se o estabelecimento de metas observáveis e mensuráveis de longo, médio e curto prazo, de modo a propiciar o monitoramento²³, acompanhadas de estratégias específicas, orientadas concretamente para melhorar as condições de escolaridade poderiam ter como foco: “os educandos e seu processo de aprendizagem; o pessoal (educadores, administradores e outros); o currículo e a avaliação da aprendizagem; materiais didáticos e instalações” (WCEA, 1990, s/p).

Também se aponta a necessidade do envolvimento de todos com as questões educacionais: setor público, terceiro setor, empresariado, comunidades locais, voluntários, expandindo a responsabilização e a necessidade de parcerias para o alcance das metas, em busca de recursos, uma vez que “embora a educação seja um setor importante, não é o único [... sendo necessária] maior eficácia, todos os recursos (humanos, organizativos e financeiros), para obter os níveis pretendidos de acesso e desempenho escolar” (WCEA, 1990, s/p). Participação é adotada como instrumento de governabilidade para criação de um “contexto político favorável”

²² A modificação da LDB com ampliação da Educação Básica tornando como obrigatória dos 4 aos 17 anos (o que implica parte da educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio) se deu por meio da Lei nº 12.796/2013.

²³ Ainda sobre a constituição de sistemas, a Declaração apontava a necessidade de mensuração de desempenho individual por meio de avaliação para orientação das políticas educacionais por meio da identificação das necessidades básicas de aprendizagem. Hoje estão em vigor sistemas de avaliação tanto da Educação Básica (SAEB: composto pela Avaliação Nacional da Alfabetização; Prova Brasil; Exame Nacional do Ensino Médio), quanto do Ensino Superior (SINAES). De acordo com a visão governamental, “avanços na criação de um robusto sistema de avaliação de larga escala no âmbito federal, por meio do SAEB, tem como resultado a obtenção de uma base de dados valiosa, que tem permitido aos planejadores e gestores públicos a melhor aplicação dos recursos e a capacidade de estabelecer metas de curto, médio e longo prazos, como bem faz o IDEB” (BRASIL, 2014, p.65).

para implementação dos planos e na partilha de responsabilidades para alcançar suas metas (WCEA, 1990, s/p).

A participação foi considerada elemento para construção de consenso e prevenção a resistências no direcionamento das políticas educacionais, que funcionariam como meio de persuasão frente às reformas e ajustes fiscais. Expressava-se a contradição de promover planos internos “socialmente pactuados”, regidos por condicionantes exógenos, como a compreensão economicista e gerencial, convergentes com as orientações do Banco Mundial.

Embora o “Plano de ação” reafirme a soberania de cada país em estabelecer suas metas, as mesmas deveriam ser condizentes com as diretrizes internacionalmente orientadas. Nesse sentido, os termos de descentralização se resumem à execução, tanto dos entes federativos quanto da sociedade civil, a ser estimulada a assumir a corresponsabilidade pelos bons resultados educacionais, além de alternativa ao subfinanciamento da educação. No sentido político, essa mobilização exigiria o princípio da participação, envolvendo a sociedade em debates do estabelecimento dos planos sob as diretrizes economicistas já estabelecidas nos acordos internacionais, aprofundadas no “Guia de ação”²⁴ para os nove países em desenvolvimento mais populosos, dentre os quais, o Brasil.

O documento faz alusão ao uso de indicadores para o monitoramento da posição do país quanto às metas estabelecidas em Jomtien, apontando “questões-chave” sobre as limitações de cada país no avanço da consecução das metas e indicações de ações a fim de superá-las, inclusive seu desdobramento em metas intermediárias, conforme o quadro a seguir:

Quadro 2 — Proposições da Conferência de Nova Delhi aos nove países mais populosos

Limitações:	Ações propostas:
Acesso à educação básica – primária e de adultos	Ampliação das vagas e melhoria do sistema quanto a ações de garantia de permanência. Mobilização permanente da comunidade escolar. Instituir programas de alfabetização de jovens e adultos com desenvolvimento de habilidades necessárias a vida cotidiana. Expansão de ações de caráter pré-escolar assistenciais, com atenção especial à nutrição e saúde.
Disparidade de acesso	Promoção de programas inovadores, incluindo EAD e uso da tecnologia. Escolas menores mais próximas as regiões de difícil acesso, usando instalações existentes para manter as despesas de capital no nível mínimo; flexibilização do calendário escolar e do currículo. Oferta de ensino bilíngue aos que necessitarem. Parcerias com ONGs, ampliação das oportunidades de educação não-formal. Promoção de igualdade entre os sexos. Políticas que enfoquem grupos historicamente alienados do acesso escolar.
Qualidade dos resultados de aprendizagem	Práticas menos conteudistas e ancoradas nas habilidades. Insumos necessários: treinamento de professores, material didático, instalações e equipamentos adequados.

²⁴ Resultado da Conferência de Nova Delhi em 1993.

	Valorização de profissionais atrelada a critérios de desempenho. Avaliação e monitoramento da aprendizagem considerando resultados esperados previamente estabelecidos, incluindo instrumentos de amostragem.
Insuficiência dos recursos para Educação Básica	Racionalização no uso de recursos: descentralização, busca de parcerias, mobilização de novos recursos e aumento da responsabilização da comunidade escolar. Prioridade de recursos para a educação primária. Promoção de programas criativos, inovadores e de baixo custo. Adoção de sistemas de informações eficientes para gerenciamento educacional.

Fonte: elaborado pela autora a partir de “Educação para todos: a Conferência de Nova Delhi” (BRASIL, 1994)

É indicada a criação de um consenso nacional em torno da prioridade da educação elementar para o desenvolvimento do país e da responsabilidade de todos para obtenção de êxito. Portanto, a participação mobilizada de todos os setores no “planejamento” e gerenciamento das ações, em nível local e comunitário, além do desdobramento em legislação pertinente à consecução das metas (BRASIL, 1994).

Em 2000, foi realizada a Conferência de Dakar, que enfatizou a exigência de aprovação dos planos nacionais para o cumprimento dos compromissos coletivos assumidos nas conferências anteriores, estabelecendo o prazo máximo o ano de 2002 para que os países signatários os desenvolvessem envidando esforços no alcance das metas firmadas.

A elaboração desses planos deveria se dar em processos “transparentes e democráticos”, com envolvimento da sociedade civil, para definição das prioridades orçamentárias, devido ao histórico subfinanciamento da educação básica. O horizonte era de manutenção dessa condição de subfinanciamento a ser minimizado pela racionalização financeira, atuação eficiente e estratégias de corresponsabilização social. Embora anunciada a participação no planejamento, os planos deveriam dar “forma e conteúdo aos objetivos e estratégias estabelecidos neste documento e aos compromissos estabelecidos durante as sucessivas conferências internacionais dos anos [19]90” (UNESCO, 2001, p.7). Desse modo, os processos assinalados nos documentos como “participativos” e “democratizados” estabelecem uma relação de cunho liberal com a democracia de caráter estritamente *procedimental*. Nela, a democracia entendida como “um conjunto de regras do jogo, no qual a democracia limita-se ao cumprimento de alguns procedimentos formais” (DURIGUETTO, 2011, p. 292).

O Compromisso de Dakar estabelece ainda questões metodológicas sobre a elaboração dos planos nacionais de Educação para todos:

- (i) será desenvolvido *sob a liderança governamental*, consultando direta e sistematicamente a sociedade civil nacional;

- (ii) atrairá apoio coordenado de todos os parceiros de desenvolvimento;
- (iii) especificará reformas referentes aos seis objetivos de Educação para Todos;
- (iv) estabelecerá marco financeiro sustentável;
- (v) será orientado para ação e especificará os prazos;
- (vi) incluirá indicadores de desempenho de médio prazo; e
- (vii) atingirá uma sinergia de todos os esforços de desenvolvimento humano, pela sua inclusão no planejamento e no processo de implementação do marco de desenvolvimento nacional. (UNESCO, 2001, grifos nossos)

Seguindo tais orientações, após a reabertura democrática, o primeiro documento no sentido de plano educacional foi inspirado nas indicações das conferências de Jomtien e Nova Delhi: o “Plano Decenal da Educação para Todos”, lançado em 1993, no governo Itamar Franco (PRN). Restrito ao ensino fundamental, conforme a orientação do BM, o plano apresentou um diagnóstico da situação desse nível de ensino e algumas estratégias com vistas à sua universalização, envolvendo todas as esferas federativas, sem, contudo, efetivar-se como principal instrumento na definição das políticas educacionais (SAVIANI, 2016b; DOURADO, 2016). Nele, foram limitadas as ações previstas na Constituição, que apontava a articulação e desenvolvimento de todos os níveis de ensino (NEVES, 2008) e foi a base para o PNE 2001-2011, aprovado durante o governo FHC.

2.2.2 Neoliberalismo na política educacional brasileira

No Brasil, essa lógica conservadora e neoliberal dos governos da década de 1990 ressignificou o processo de gestão democrática delineado na década de 1980 pela ordem gerencialista, por meio de uma “apropriação mutiladora” de elementos do debate progressista, adaptados ao receituário de organismos internacionais²⁵, das agências multilaterais e do empresariado:

capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGS; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; qualidade como adequação ao mercado, e, finalmente o aluno foi transformado em consumidor. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p.44)

²⁵ Conjunto de documentos internacionais que balizaram as reformas educacionais brasileiras da década de 1990: Carta de Jomtien (1990); Educacion y conocimiento: eje de la transformacion productiva con equidad (1992), o Relatório Delors (1998) e Prioridades y estrategias para la educacion (1995), produzido pelo Banco Mundial (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

As políticas educacionais refletiram a incorporação economicista, quanto aos procedimentos, conceitos e ações, baseando-se em “racionalidade de custos, prioridade nos resultados e nos rendimentos, eficiência, produtividade e competitividade” (SILVA, 1999, p.217), retomando aspectos tecnicistas do planejamento, definidos por órgãos internacionais.

O antiestatismo que emergiu como reação ao autoritarismo vivenciado no período militar, colocando sob uma leitura maniqueísta de que ao Estado caberia o mal e à sociedade civil todo o bem, corroborou com a ideologia neoliberal, no sentido de minimização do Estado e da corresponsabilização da sociedade na execução de serviços que representam direitos sociais (CUNHA, 2001). Já descentralização, defendida na década de 1980 como elemento para democratização das decisões da política educacional considerando as necessidades e anseios locais, passou a ser um dos pilares de redução de custos sob a lógica das reformas empreendidas na década de 1990.

O pêndulo centralização e descentralização caracteriza historicamente a educação brasileira, acarretando na descontinuidade das políticas, dada adoção constante de reformas, sendo as atuais pautadas pelo mercado na determinação da política pública educacional, tanto no conteúdo quanto no ritmo das mesmas (SAVIANI, 2008; 2013a).

O ideário das reformas educacionais empreendidas na década de 1990, sob a valorização dos mecanismos de mercado intensificou:

o apelo à iniciativa privada e às organizações não governamentais, a redução do tamanho do Estado e das iniciativas do setor público. Seguindo essa orientação, as diversas reformas educativas apresentam um denominador comum: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não governamentais (SAVIANI, 2013b, p.438)

Os princípios gerenciais aplicados na educação otimizariam custos, adotando a perspectiva do cidadão-cliente. Gestores se tornaram responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados. Numa reorientação quanto à administração colegiada pleiteada na década de 1980, não se partilhariam as decisões, mas as “responsabilidades”.

Acentuou-se a descentralização federativa, como a municipalização do ensino fundamental, com a transferência do encargo de oferta de determinados níveis educacionais a outro ente federativo como a também descentralização para o mercado (SCAFF; VIEGAS, 2016).

A descentralização federativa definida no texto constitucional, no tocante à distribuição das competências apontadas no artigo nº 211 da Constituição Federal em seu segundo parágrafo atribuiu aos municípios a prioridade de atuação no ensino fundamental e exclusividade na educação infantil. A Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/1996) acentuou as competências do município ao definir em seu artigo nº 11 a possibilidade de organização de sistemas municipais autônomos, ou integrar-se aos sistemas estaduais, reafirmando a atuação municipal prioritária no ensino fundamental e solitária na educação infantil²⁶ (BRASIL, 1996).

Se havia na década de 1980 a defesa da descentralização como aumento da autonomia dos entes federados e da participação da sociedade civil, o que se consolidou na década de 1990 foi a descentralização como forma de desburocratização do Estado e implementação da gestão gerencial. Cresceu o papel dos municípios no âmbito da execução, se aprimoraram “incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 928).

No âmbito da descentralização pelo mercado, cresceu a presença de elementos privatizadores das políticas públicas educacionais: o protagonismo no desenho de políticas públicas de institutos, fundações e outras formas de organização, oriundas de empresas e a oferta dos serviços educacionais via terceiro setor; programas governamentais que intensificam a responsabilização local numa perspectiva gerencial; as parcerias com iniciativa privada nos mais diversos setores educacionais, na produção dos insumos educacionais; repasse de recursos públicos a instituições privadas e a renúncia de receitas (PERONI, 2013). Houve a mudança do papel da iniciativa privada e da pessoa física na educação, pois com a complementação do orçamento e intervenção na gestão de recursos, por parte de setores privados ou filantrópicos, rompeu com “a exclusividade do Poder Público no financiamento das escolas públicas” (KRAWCZY; VIEIRA, 2008, p. 58) e incorporando cada vez mais as dinâmicas empresariais na educação e nas escolas em si.

Nessa ressignificação do conceito de participação, destacamos a filantropia empresarial (SOUZA; LIMA, 2004). Empresários assumiram os espaços reconfigurando demandas educacionais históricas e criando seus próprios “movimentos sociais” em prol da educação. Ao contrário dos esforços dos movimentos na década de 1980 na luta política, os movimentos empresariais, que encorpam a reconfigurada “sociedade civil”, desfrutam de fácil acesso e

²⁶ Conforme assinala Henriques (2019), a inserção da educação infantil no texto constitucional de 1988 apresenta um avanço na concepção de infância e aproxima-a da esfera educacional, distanciando-a do assistencialismo, via pela qual eram até então organizadas as políticas para essa faixa etária. Porém, a define como competência exclusiva do município, ente federativo mais frágil em condições financeiras, que passa, na década de 1990 a intensificar a atuação também o ensino fundamental, conforme discutiremos na próxima seção.

elevada interlocução com o MEC no desenho das políticas públicas. Sob o discurso das crises na educação, encaradas como problemas exclusivamente de gestão, apontam como solução a corresponsabilização social e adoção do modo empresarial, consonantes às recomendações do BM e aos preceitos da reforma do Estado. Nesse formato, enfatizam resultados independentes do processo e defendem a reorientação para cultura de metas, por isso a necessidade de estabelecer metas capazes de desdobramento em indicadores, cronograma e mensuração. Além da construção de uma cultura de acompanhamento e controle social, constituindo, inclusive no imaginário popular, como “o” padrão de qualidade (MARTINS, 2016).

O controle social foi outro aspecto desconfigurado e que se distanciou o princípio de participação ligado à democracia direta como pleiteados na década de 1980. Conforme apresentado anteriormente, a constituição de conselhos gestores²⁷ como modo de partilha do processo decisório na definição das políticas sociais era um dos elementos da gestão democrática. Entretanto, na década de 1990, multiplicam-se conselhos setoriais assumidos como um mecanismo gerencial, numa concepção de “controle de qualidade” conforme anunciado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado na década de 1990 (PEREIRA, 1997) condizentes com as orientações do BM e OCDE.

Assim, a descentralização educacional brasileira pode ser compreendida como um processo de desconcentração (AZEVEDO, 2002; LIMA, 2014). Em vez do compartilhamento do processo decisório, a desconcentração é marcada pela delegação de competências, num processo de distribuição territorial das responsabilidades, porém sem a distribuição do poder.

Nesse sentido, observamos “autonomias artificiais” que perpassam historicamente os momentos de ênfase na descentralização nas políticas educacionais (SAVIANI, 2017). Um aspecto fundamental para tal artificialidade é que a distribuição das responsabilidades educacionais nunca foi acompanhada de uma distribuição fiscal equitativa (PERONI, 2003; SCAFF; VIEGAS, 2016; DAVIES, 2008).

Fortalecer as instâncias locais não significa necessariamente conferir autonomia restrita ao discurso, deixando-as, nas condições objetivas, à própria sorte; ao contrário, a melhor maneira de respeitar a diversidade local e regional é a integração no todo e não no isolamento das partes, pois,

o isolamento tende a degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pelas deficiências locais [...] Nesse sentido, apesar das proclamações em contrário, parece indisfarçável a conclusão de que a municipalização do Ensino Fundamental se configurou como um retrocesso, de modo especial,

²⁷ Serão discutidos na próxima seção.

nos estados que, como São Paulo, haviam assumido, com certa consistência, a responsabilidade por seu grau de ensino desde a implantação do ensino primário na forma da disseminação dos grupos escolares. O panorama que hoje se descortina, mesmo com o antídoto representado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) seguido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), é aquele em que municípios pobres tendem a ter um ensino pobre, municípios remediados um ensino remediado e municípios ricos um ensino mais satisfatório (SAVIANI, 2017, p.47-48).

A política educacional praticada no governo de FHC (1994-1998; 1999-2002) foi marcada pela adoção de políticas focalizadas, com ênfase no Ensino Fundamental; pela construção do Sistema Nacional de Avaliação, pela descentralização da execução das políticas e a revisão normativa²⁸ (DOURADO, 2010). Sobre a condução das políticas educacionais pelo MEC no período, destacaram-se:

Transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de *controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar* (SAVIANI, 2016b, p. 196-197, grifos nossos).

A chegada de um partido considerado progressista ao poder, com a eleição, em 2002, de Luís Inácio Lula da Silva (PT), fora encarada como possibilidade de uma mudança no rumo da história nacional: de ruptura, de não retorno. Contudo, o que se deu na prática foi um governo desenvolvimentista, com políticas sociais compensatórias de minimização da pobreza extrema e aumento da capacidade de consumo, sem real redistribuição da riqueza (FRIGOTTO, 2011). O autor ainda esclarece em que aspectos se denotam na primeira década do século XXI a continuidade de políticas da década de 1990, sem enfrentamentos substantivos para uma ruptura e a superação das desigualdades.

Além dos interesses do capital financeiro (representado pelo neoliberalismo ortodoxo), buscou-se, no governo Lula, o atendimento da burguesia brasileira, especialmente a grande burguesia industrial interna e o agronegócio, o que beneficiou o setor produtivo e, conseqüentemente, ampliou empregos e consumo. Todavia, sem romper com o modelo neoliberal, como abertura comercial e estrangulamentos impostos aos trabalhadores devido às reformas para o mercado (BOITO JUNIOR, 2018). A opção política de inclusão das camadas populares pelo acesso ao consumo, ou seja, “mobilidade social individual” (MIGUEL, 2018,

²⁸ Anunciada pelo governo como promoção de legislação mais flexível e inovadora, ampliando a autonomia das escolas e desburocratizando o CNE, de acordo com o documento “Planejamento político-estratégico 1995-1998” (DOURADO, 2010).

p.13), num contexto de precarização dos direitos trabalhistas, declínio sindical e ascensão do “empreendedorismo” contribuiu para a disseminação de visões políticas mais conservadoras²⁹.

Ao analisar o PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação” do primeiro mandato do governo de Lula, Aranda (2009) explicita que o processo de participação declarado no documento governamental envolvia o diálogo com entidades organizadas dos mais diversos setores, tanto de trabalhadores quanto empresariais, por meio de fóruns realizados em todos os estados para definição do PPA, com discussões pautadas no documento estratégico previamente elaborado. A autora também ressalta que o documento final explicita o modelo participativo declarado, tendo por base a igualdade e justiça social, combinado a uma visão de gestão pública comprometida com a sustentabilidade fiscal, sustentando “a concepção de Estado que fundamenta a proposição de um projeto para o Brasil voltado para o desenvolvimento sustentável, um Estado liberal, sendo colocado com todas as letras a serviço do capital.” (ARANDA, 2009, p.116).

A referência para uma concepção de cidadania voltada para o “desenvolvimento com justiça social”, mas alicerçada em parcerias e passando pelo consenso reafirma a análise de que não se nega que o Governo do Presidente Lula se propôs a dar continuidade a um programa que não é novo.

Programa este voltado para oferecer bem-estar social a todos, proposição que não chega a ultrapassar o modelo econômico vigente, calcado na ideia de que antes de distribuir a riqueza é preciso produzi-la, sendo os produtores diretos os mesmos que ao final das contas precisarão produzir e depois reivindicar e lutar por uma migalha da produção do seu trabalho, num combate à desigualdade social. Portanto, mesmo o PPA 2004-2007 apresentando uma análise crítica em relação ao modelo neoliberal de crescimento, mostrando os grandes desafios, não o supera, prolonga-o, o que incorre em uma contradição. (ARANDA, 2009, p. 140)

O PPA 2004-2007 também anuncia a combinação entre o papel indutor do governo federal e a participação da sociedade civil nas ações, no sentido de corresponsabilização e controle social (ARANDA, 2009). Desse modo, os princípios da transparência, cidadania, participação e eficiência, já presentes na Reforma do Estado da década de 1990, continuam como elementos fundamentais no papel do Estado para as políticas sociais.

Ainda na análise do PPA 2004-2007, os programas para políticas educacionais do primeiro mandato do governo Lula se aproximam das proposições de Jomtien (1990)

²⁹ O autor aborda, em contrapartida, outras políticas adotadas pelo PT, de caráter inclusivo, como as cotas no Ensino Superior, direitos trabalhistas para as domésticas e mesmo a ampliação da mobilidade social a partir do Bolsa Família. Em discussões, o autor aborda a reação e a ascensão da direita a partir dos governos petistas, destacando três pontos: a radicalização do neoliberalismo, o fundamentalismo religioso e a recuperação da ideia do inimigo interno, por meio do discurso anticomunista, dada “ameaça bolivariana” que os governos de esquerda pretendiam estender pela América Latina.

(ARANDA, 2009). A continuidade das políticas educacionais pautadas nas orientações internacionais também é descrita no “Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015”, no qual as mudanças legislativas, os programas e políticas adotados no período são apresentados como resultados parciais dos acordos reafirmados em Dakar, no ano 2000 (BRASIL, 2014b). A figura a seguir sintetiza os elementos apontados no relatório como estratégicos para o cumprimento das metas internacionalmente pactuadas:

Figura 1 — Educação para todos- Estratégias adotadas pelo Brasil 2000-2012



Fonte: BRASIL, 2014b, p. 57

Para os objetivos desta dissertação, destacaremos os elementos de planejamento, PDE e PAR e da participação e mobilização.

No tocante à participação, o documento define:

Os atores desse processo são muitos, de variadas origens e têm como característica comum o *associativismo* e a defesa de interesses de *causas e grupos*. As sociedades científicas e profissionais, algumas das quais de longa trajetória no cenário da educação brasileira, também representam uma vertente importante dos movimentos de participação.

Outras identidades, por sua vez, agregam grupos ligados a segmentos específicos – desde empresários com atuação crescente no campo educacional

por meio de fundações e entidades congêneres a associações em defesa de segmentos sociais mais vulneráveis, grupos étnico-raciais e outros – todos, de maneira conjunta, expressam as múltiplas cores de uma sociedade diversa e complexa (BRASIL, 2014b, p. 66, grifos nossos).

Observamos que a perspectiva apresentada é nos moldes da Terceira Via, “vinculada a uma moralidade cívica, que está associada a uma visão de sociedade sem o antagonismo de classes sociais ou correlação de forças políticas por diferentes projetos societários” (PERONI, 2013, p.242), negando a luta de classes. Desse modo, são colocados lado a lado, grupos científicos, associações de pesquisadores e trabalhadores em educação, movimentos sociais e empresariais, como coletivos que conformam a participação da “sociedade civil”. Foi identificada como papel promissor do Estado a canalização desses interesses por meio das conferências de educação:

Ao canalizar interesses da sociedade civil organizada, o MEC tem estimulado o debate das grandes questões nacionais com amplas *consultas* feitas à sociedade civil sobre os rumos necessários à melhoria da educação brasileira, sob a forma de conferências municipais e estaduais de educação, que convergem para um momento de culminância do processo de discussão ocorrido nas etapas anteriores – a Conferência Nacional de Educação (CONAE) (BRASIL, 2014b, p.66, grifo nosso).

Concomitante a esse processo de recuperação de elementos defendidos pela luta democratizante da década de 1980 costurados, nos moldes da Terceira Via, a elementos neoliberais da orientação política da década de 1990, um conjunto de políticas implementadas pelos governos petistas ampliaram a dinâmica da desconcentração e da gestão centralizada do MEC quantos aos rumos das políticas educacionais.

Em 2007, sob o contexto do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do segundo governo Lula, o MEC lançou o “Plano de Desenvolvimento da Educação” (PDE), no qual aglutinou as ações desenvolvidas pela pasta, em conjunto à promulgação do decreto nº 6.094/07, estabelecendo o “Compromisso Todos pela Educação”³⁰. O PDE poderia ser entendido como um conjunto de estratégias relacionadas ao PNE em vigência à época, entretanto, embora algumas ações pudessem convergir com poucas das metas já assinaladas no plano 2001-2011, a elaboração do PDE foi paralela ao mesmo (SAVIANI, 2009). Um dos destaques do PDE é a implementação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

³⁰ Homônimo ao movimento de um grupo empresarial, cuja participação no delineamento das políticas educacionais é descrita por Martins (2016). Araujo (2018, p. 917) aponta ainda que “desde o início da primeira gestão de Fernando Haddad, em 2005, organizações de interesses empresariais se tornaram importantes interlocutoras do MEC por meio da influência do TPE, lançado em 2006, numa ampla ação de *advocacy* que buscava conciliar objetivos de justiça social (educação) aos do mundo corporativo”.

(IDEB), instrumento de mensuração que estabelece metas com relação à “qualidade” da educação por meio do desempenho de estudantes nas avaliações externas e do fluxo escolar, denotando não apenas continuidade como aprimoramento do sistema de avaliação proposto na década anterior.

Com relação à educação básica, destacam-se as ações do PDE referentes a: formação de professores e piso salarial nacional; financiamento por meio do FUNDEB e do salário educação; avanço da avaliação e responsabilização, com implementação do IDEB e o Plano de Metas instituído pelo Compromisso Todos pela Educação. Este enfatizava o Plano de Ações Articuladas (PAR) e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) (SAVIANI, 2009), que ampliaram a corresponsabilização da escola por seus resultados, conforme explicita o documento do MEC:

No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infraestrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, *se for o caso*, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar (BRASIL-MEC, s/d, p.25, grifos nossos).

Observamos, portanto, a acentuação da responsabilização das comunidades escolares na resolução de seus próprios problemas, além da prática gerencial de gestão apontada como solução aos problemas de âmbito escolar, ainda que sem o “aporte financeiro”.

Embora anuncie a correção de distorções provocadas pelo processo de descentralização amplamente difundido ao longo da década de 1990³¹ (um dos pilares da reforma administrativa gerencial), o PDE amplia mecanismos assinalados na concepção gerencialista, como: aumento da transparência, políticas de accountability³² e valorização por desempenho (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

A segunda seção do decreto nº 6.094/07 institui o Plano de Ações Articuladas (PAR). A configuração do PAR intensificou a responsabilização dos gestores municipais pela implementação da política gestada pelo governo federal, uma vez que assistência financeira e técnica foram condicionadas ao cumprimento de metas relacionadas ao IDEB e aos termos previamente fixados pelo PDE. A continuidade da transferência dos recursos subordinava-se ao alcance das metas (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

³¹ Discutiremos na próxima seção o processo de indução à descentralização de matrículas impulsionado pelas políticas de financiamento por meio do FUNDEF.

³² Responsabilização dos prestadores de determinado serviço público.

As autoras ainda destacam que, em 2007, o MEC ofereceu um programa de assistência financeira e técnica aos municípios com piores resultados, porém deveriam acatar as medidas de accountability, com condicionamento da cooperação técnica e financeira da União à submissão às metas preconizadas do IDEB, adesão ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação e a publicidade das informações (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

A visão de educação na primeira década do ano 2000 não superara a ideia de desenvolvimento do país (competitividade do campo econômico, equidade social e desempenho do cidadão). Desse modo, a compreensão governamental era a necessidade de planejamento centralizado, ainda que afetado por condições conjunturais, como economia, pressões sociais, grupos sociais com poder político e econômico, além da vontade política dos entes federados (CABRAL NETO; CASTRO; GARCIA, 2016).

Sob o diagnóstico de esvaziamento do sentido político estratégico do planejamento em função do caráter técnico-operacional e das ações fragmentadas, sem caráter de conjunto, o PAR era apresentado como instrumento de superação dessas condições, contudo escancarando a contradição:

elaborado com uma concepção gerencial, baseada na eficiência e na produtividade do sistema educativo, estimula, por meio dos seus indicadores, a implementação e a consolidação da gestão democrática dos sistemas educacionais. Essas diferentes concepções de gestão têm provocado um hibridismo na condução dos problemas educacionais, fazendo com que os gestores assumam *um discurso de gestão democrática e atuem de forma gerencial*, comprometendo os avanços existentes nos sistemas na implementação da gestão democrática da educação. (CABRAL NETO; CASTRO; GARCIA, 2016, p.53, grifos nossos).

Na prática, os autores evidenciam que no PAR a participação se resumiu à legitimação das decisões de gestão, que foram centralizadas, uma vez que a União estabelecia os planos e, a partir dos dados levantados para alimentar o sistema com o diagnóstico, os municípios faziam a análise local e definição das ações do plano que iriam executar e as escolas envolveriam as comunidades para buscar os resultados. Nesse sentido, destacam certo autoritarismo no PAR com a “centralização das políticas nas mãos do governo federal, permanecendo a lógica de indução à implementação de políticas mediante a concessão de financiamento e assistência técnica” (CABRAL NETO; CASTRO; GARCIA, 2016, p. 62).

Concomitantemente à política indutora de diagnósticos locais, o PAR fomentou a elaboração dos Planos Municipais de Educação, um dos elementos considerados na condição de adimplência dos municípios para estabelecimento dos termos de recebimento de recursos financeiros. Observamos que o caráter indutor utilizado pelo MEC é o mesmo das agências

multilaterais e do BM, condicionando o financiamento ao cumprimento de prazos e metas. A participação é direcionada ao controle social assumido pelos conselhos, no acompanhamento do uso dos recursos conforme os termos previamente acordados com a União para garantir financiamento.

Buscamos ao longo dessa seção apresentar os projetos políticos em disputa para a construção das políticas educacionais pós 1990. Para isso, abordamos a perspectiva democratizante defendida durante a década de 1980, num contexto de alta mobilização social, ainda que de um tom homogeneizador não na mudança das estruturas e sob forte disputa entre público e privado.

Portanto, a participação da sociedade civil organizada no processo Constituinte foi fundamental para a compreensão da educação como direito social e a inserção dos princípios constitucionais de universalidade, liberdade, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática nos estabelecimentos públicos e garantia de padrão de qualidade. Os princípios, contudo, são indicativos, como valores, da realidade que se deseja alcançar, não são dados por si mesmos. São metas, guias para a organização do sistema educacional “cujo funcionamento seria pautado pela realização das metas tendentes a aproximar a realidade empírica da realidade desejável, sinalizada pelo conteúdo abstrato dos princípios enunciados” (SAVIANI, 2013a, 110).

Porém, na década de 1990, sob a reorientação neoliberal das políticas nacionais adotadas a partir da prescrição de organismos internacionais, observamos a reconfiguração de bandeiras de luta da década de 1990, incluindo a nova abordagem de participação, sociedade civil e descentralização. Enquanto na década de 1980 era à racionalidade democrática que se voltavam esses conceitos, na década de 1990, são colocados em prática sob a ótica economicista e financeira (SOUZA; FARIA, 2004; SAVIANI, 2016b) tornam-se, portanto, ferramentas à minimização, desresponsabilização do Estado, mecanismo gerencialista de otimização de custos por meio das “parcerias” na execução de serviços, não mais na perspectiva de garantia de direitos.

Do ponto de vista ideológico, a lógica da Terceira Via intensificou-se, mesmo com a ascensão ao poder do governo progressista de Lula. Conforme discutimos, concomitante à busca em revigorar a participação, porém com grande interlocução empresarial, observamos o aprimoramento de mecanismos da ação centralizadora do planejamento das políticas educacionais e continuidade da tecnocracia. Como apontaram Cabral Neto, Castro e Garcia (2016) verificamos nas políticas educacionais dos governos de Lula o hibridismo entre a defesa

da gestão democrática e das ações gerenciais na articulação com os demais entes federados, dentre os quais destacamos o PAR nas relações do MEC para com os municípios.

Desse modo, embora com novas formas de interlocução, as relações com a sociedade civil, a participação social e a descentralização não romperam com os paradigmas interpostos ao longo da década de 1990.

3. O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL NO BRASIL

Se há consenso sobre a necessidade de planejamento da política educacional, também se coloca como tarefa necessária tanto ao campo acadêmico quanto aos profissionais da educação desvelar suas finalidades, bem como a racionalidade que as sustenta.

Ao fazer o resgate histórico acerca dos Planos Nacionais de Educação, Saviani (2016b) identifica como questões sociais e históricas de fundo a racionalidade científica consonante ao ideário escolanovista defendida pelos Pioneiros da Educação; a racionalidade de controle político-ideológico do Estado Novo; a racionalidade tecnocrática atrelada à concepção tecnicista do período militar; a racionalidade financeira da década de 1990. Identifica também a tentativa de introdução de uma racionalidade social, atrelada a uma concepção de educação enquanto valor social, a ser desenvolvida. Tais racionalidades não se dão por si, mas num contexto de relações sociais estabelecidas, que impõe as contradições, e almejadas, que impulsionam o movimento.

Assim, há disputa de quais concepções de Estado e projetos de sociedade perpassam historicamente o planejamento educacional, as relações federativas e “a lógica de organização, gestão e financiamento dos sistemas, de suas redes e instituições” (DOURADO, 2016, p.11). Disputa transpassada pela polarização entre defensores do ensino público e defensores do ensino privado, especialmente nas questões de financiamento e gestão.

A educação e sua efetivação se dá num campo de disputas de concepções e projetos marcado por posições políticas diferentes e substantivamente contraditórias. No espaço da escola são materializadas as concepções subjacentes e as influências endógenas e exógenas presentes, considerando as questões econômicas e os contrapesos na busca da educação como direito social (DOURADO, 2010). Ou seja, de um projeto neoliberal ou de uma perspectiva democratizante.

Desse modo, há a recuperação histórica do planejamento educacional exposto em planos permeados pela centralização orientada por acordos internacionais. Mesmo após a reabertura democrática brasileira, a tônica da participação e controle social são tomados como elementos da corresponsabilização social na garantia da educação condizente com os pressupostos administrativos gerenciais implementados na década de 1990. Há o condicionamento do papel dos colegiados pela reorientação neoliberal. E, contraditoriamente, pela disputa de movimentos de intelectuais e trabalhadores da educação por uma participação orgânica no processo decisório das políticas educacionais.

Nesse sentido, a presente seção busca recuperar os instrumentos de planejamento no âmbito nacional e municipal, por meio de uma recuperação histórica que identifique o papel do município ao longo desse processo. Considerando a articulação federativa necessária para efetivação do PNE, ao apresentar a Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), também é exposta a atuação da SASE, identificada como um diferencial referente aos planos anteriores, como elemento político e de assistência técnica construída com a participação de entidades historicamente combativas pelo direito à educação para orientação de construção e monitoramento dos Planos Municipais de Educação. Por fim, identificamos, novamente, a inviabilização financeira de execução de um plano nacional de educação por meio da EC nº 95/2016.

3.1 Antecedentes históricos

Sustentando a perspectiva liberal, o Manifesto dos Pioneiros foi um marco no debate sobre planos educacionais e articulação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), no Brasil. De acordo com o Manifesto, o plano teria por finalidade “atender a cada indivíduo em seu direito de receber uma educação integral” (HORTA, 1982, p. 20). Como diretriz colocava a descentralização, cabendo à União a ação fiscalizadora e redistributiva, além da organização das “bases e princípios”, por meio de um plano de organização e administração do sistema educacional. Após a publicação do Manifesto, foi realizada pela Associação Brasileira de Educação a V Conferência Nacional de Educação, que colocava em pauta a apreciação de sugestões a um Plano Nacional de Educação a ser enviado à Assembleia Nacional Constituinte de 1934 (HORTA, 1982).

Tais discussões contribuíram para a inserção do Plano Nacional de Educação, com a finalidade de fixação das diretrizes educacionais no texto constitucional, em 1934, e o estabelecimento da competência do Conselho Nacional de Educação (CNE) em sua elaboração (SAVIANI, 2016b; DOURADO, 2010). Em 1936, o Ministério de Educação e Saúde Pública distribuiu a educadores de todo país um questionário com mais de 200 itens, cujas respostas foram a base para o CNE elaborar o projeto de PNE (HORTA, 1982).

Embora o CNE tenha enviado, em 1937, ao então Ministério da Educação e Saúde, a primeira sistematização do plano, o mesmo ano foi marcado por uma nova Constituição, na qual os princípios educacionais anunciados em 1934 foram omitidos ou relativizados, especialmente o caráter público da educação (SAVIANI, 2013a). A Constituição de 1937 priorizava as instituições privadas subsidiadas pelo Estado, que assumia uma função

complementar. Nesse contexto, perdeu-se a ideia de um plano que articulasse o planejamento nacional como um todo e arrefeceram os ideais liberais na definição do planejamento educacional. Crescia, por outro lado, a perspectiva do planejamento da educação integrado a um plano de desenvolvimento nacional (HORTA, 1982).

Sob vigência do Estado Novo, sobressaiu-se o elemento nacional-desenvolvimentista no país. Os setores nacionalistas defendiam reformas sociais e desenvolvimento por meio do crescimento da indústria interna. Já os setores empresariais e camadas médias defendiam a inserção na esfera do capital internacional e reformas que removessem os obstáculos a esse propósito, tanto no âmbito econômico, quanto político (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2006). Na educação, o governo Vargas decidiu pela elaboração de um plano quinquenal (1939-1945), ocasião em que Lourenço Filho e Capanema buscaram, sem êxito, estabelecer normas e mecanismos para que o Ministério da Educação pudesse atuar efetivamente na educação nacional em todos os níveis de ensino, recuperando os ideais do Manifesto (DOURADO, 2016).

Para os nacionais-desenvolvimentistas, o planejamento era tomado como elemento eficaz para que o Brasil assumisse o patamar de nação “moderna e poderosa”. Com tal objetivo, foi instituído o Departamento Administrativo do Serviço Público. O objetivo do setor era garantir instrumental racional e técnico no planejamento da administração pública. Apesar de pequeno impacto no desenvolvimento nacional, a instauração do setor revela um esforço na coordenação do planejamento nacional, primeiro intento de planejamento central institucional, focalizado em obras e infraestrutura (HORTA, 1982).

Com redemocratização, a partir de 1946 retomaram-se as discussões sobre o planejamento educacional. Porém, a nova Constituição efetivou o papel da União no estabelecimento de diretrizes e bases da educação nacional. Foi secundarizada a ideia de Plano Nacional de Educação, que, paulatina e sistematicamente, deu lugar à ideia de plano setorial, relacionado ao plano global, vinculando educação à ideia de desenvolvimento (DOURADO, 2016).

Na década de 1950, Juscelino Kubitschek tomou como elemento central da campanha eleitoral de 1955 o desenvolvimento do país. Ao assumir a presidência, estabeleceu o Conselho de Desenvolvimento composto por quadros técnicos que participaram das tentativas anteriores de planejamento. Como resultado dos trabalhos, apresentaram um plano de desenvolvimento econômico conhecido como “Programa de Metas”, no qual a educação assumiu um papel no planejamento setorial. Tal inserção se deu como “demanda derivada”, pois a ideia era de que o desenvolvimento produtivo almejado traria como consequência a carência de formação de

peçoal técnico. Assim, o setor de educação foi incluído como o quinto setor do Programa de Metas (HORTA, 1982).

Em 1957 foi instituída a Comissão de Educação e Cultura no Conselho de Desenvolvimento, a fim de apresentar o programa de metas setoriais da educação. A ênfase era a perspectiva de formação de quadros técnicos para o crescimento do país, embora o Programa de metas apresentado trouxesse a ressalva de não abandonar o sentido “ético e humanístico” da educação. Na prática, contudo, firmava-se cada vez mais a ideia de ligação estreita entre educação e desenvolvimento, tanto internamente como nos debates das Conferências internacionais (HORTA, 1982).

Em 1961, a LDB apresentou o Conselho Federal de Educação em substituição ao Conselho Nacional de Educação. No Conselho Federal de Educação, houve ampliação do número de professores, incluindo os de educação básica e educação profissional, uma vez que a composição anterior do CNE havia apenas de professores ligados ao ensino superior. Contudo, apesar dessa ampliação, CFE era composto por 24 membros de livre nomeação pelo presidente da república. A LDB de 1961 também normatizou os Conselhos Estaduais de Educação, criados em todos os estados entre 1962 e 1965 (OLIVEIRA; NASCIMENTO; MILITÃO, 2019). Dentro do CFE, para a construção do PNE, foi constituída uma comissão especial, composta por Anísio Teixeira, D. Cândido Padim, Brochado da Rocha e Almeida Junior (HORTA, 1982).

Entretanto, intensificava-se a concepção de educação atrelada ao desenvolvimento econômico e formação de mão de obra adequada ao aumento de produtividade, buscando a inserção no mercado mundial. Compreensão consonante ao que orientavam órgãos internacionais, sendo um dos exemplos da disseminação do ideário a “Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina³³”. Com base no argumento de aprimoramento do capital humano para garantia do desenvolvimento do país, sustentava-se a necessidade dos planos educacionais, adotando o planejamento como princípio central, com definição clara de objetivos e metas de acordo com a racionalidade técnico-administrativa predominante (HORTA, 1982; OLIVEIRA, 2009; PINHEIRO, 2015).

No Brasil, o governo anunciava o compromisso federativo nesse sentido, por meio de um PNE que mobilizaria “todos os recursos humanos, técnicos e financeiros nas órbitas

³³ Conferência realizada em 1962 e patrocinada pela OEA, UNESCO, CEPAL, OIT e FAO. Outros eventos nesse sentido: Segunda Reunião Interamericana de ministros da educação, realizada pela OEA. Seminário Interamericano sobre Planificação Integral da Educação, realizado em Washington, em 1958, na qual deliberou-se pela realização da Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina (HORTA, 1982).

municipal, estadual e federal para construir, prontamente, um amplo sistema educacional distribuído por todo território nacional” (HORTA, 1982, p. 55-56). Adotava-se a estratégia do planejamento centralizado, restringindo à União o papel de formulação do plano, assistência técnica e financeira, definindo os estados e municípios como responsáveis pela execução (HORTA, 1982). O documento elaborado pelo Conselho Federal de Educação como PNE, em 1962, trouxe as diretrizes para a distribuição dos fundos referentes ao Ensino Primário, ao Ensino Médio e, posteriormente, na revisão de 1965, ao Ensino Superior (SAVIANI, 2016b; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003; HORTA, 1982).

A partir do golpe de 1964, os planos e a política educacional ficaram sob a responsabilidade dos tecnocratas, cujas ações se aprofundavam nas orientações internacionais. Entre os elementos a serem considerados na atuação desses tecnocratas estão os acordos entre MEC e United States Agency for International Development (USAID). Tais acordos de cooperação técnica e assistência financeira assinalavam a influência de organismos internacionais na administração pública brasileira (FONSECA, 2009). O desenvolvimento industrial atrelou-se à captação de recursos externos, o que ampliou a dívida externa significativamente, como a sujeição às indicações sobre as políticas educacionais (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2006).

Entre 1964 e 1968, foram firmados 12 acordos abrangendo todos os níveis de ensino, no contexto de compreensão da educação relacionada ao desenvolvimento do capital humano. O objetivo da “ajuda externa” para a educação era “fornecer as diretrizes políticas e técnicas para uma reorientação do sistema educacional brasileiro, à luz das necessidades do desenvolvimento capitalista internacional” (MINTO, 2018, s/p). A influência de tais acordos se configurou por meio das formulações e orientações da reforma da educação no período da Ditadura, com as leis nº 5.540/1968, que promoveu a reforma universitária, e nº 5.692/1971, reforma de 1º e 2º graus (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2006). Tais acordos ensejavam ainda condicionantes políticos e comerciais (FONSECA, 2009).

Consolidou-se a “subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento” (SAVIANI, 2016b, p.190), ou seja, às determinações da economia. Na perspectiva de que as reformas e políticas sociais deveriam convergir ao desenvolvimento econômico, cresceu a compreensão da importância do planejamento global e centralizado, conduzido por tecnoburocratas que deveriam ser qualificados para garantia de uma gestão eficiente da educação (OLIVEIRA, 2009), criando um “desenho institucional verticalizado” (SILVA, 1999, p.223), numa concepção de educação como

um importante instrumento no planejamento do desenvolvimento à medida em que deve prover o país de conhecimentos técnicos e de um grau de evolução que favoreça o crescimento da produção e a melhoria do nível de vida dos habitantes. A educação deveria ser pensada em integração com o planejamento econômico, fixando metas e quantificando recursos (OLIVEIRA, 2009, p. 79).

Sob a racionalidade tecnicista³⁴, a política educacional brasileira, conforme expressa a Lei 5.692/71, deveria ser harmonicamente integrada ao Plano-Geral do Governo (SAVIANI, 2016b). Os planos educacionais “decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), recebendo, por isso mesmo, a denominação de ‘Planos Setoriais de Educação e Cultura’” (SAVIANI, 2016b, p.191). Portanto, a concepção de PNE relacionada à constituição do SNE em caráter de política de Estado estava abandonada (DOURADO, 2016). As recomendações do Banco Mundial eram no sentido de adaptação do sistema educacional aos parâmetros internacionais para o mercado de trabalho, medidas que se mantiveram no I Plano Setorial de Educação e Cultura (1972-1974) e II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979), sob os acordos MEC-USAID (SILVA, 1999).

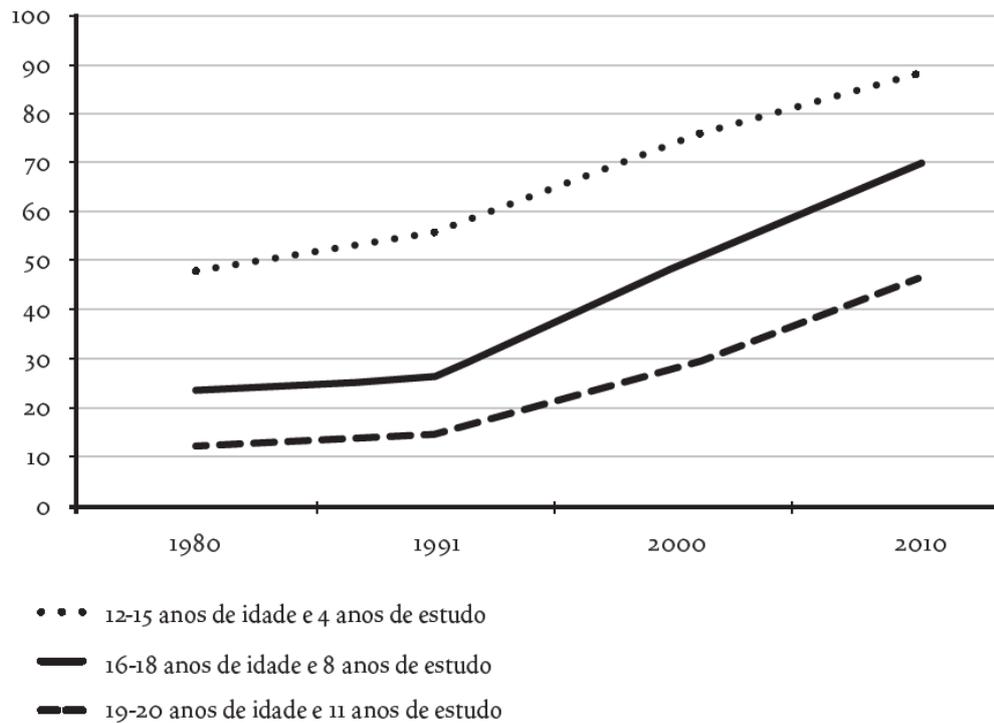
O papel de estados e municípios permaneceu condicionado às determinações federais, num contexto de ampliação de responsabilidades na oferta educacional por meio da reforma do primeiro e segundo grau promovidas pela Lei nº 5692/1971, sem adição de novos recursos. Sem estabelecer vinculação de recursos da União direcionados ao então primeiro e segundo grau, a Lei nº 5692/1971 responsabilizou os municípios além da vinculação constitucional de aplicação de 20% de sua receita tributária e das transferências do Fundo de Participação dos Municípios no ensino de 1º grau (SAVIANI, 2016b).

Na década seguinte, conforme discutimos na segunda seção, a articulação e debate acerca da questão educacional combateu essa concepção tecnocrática de planejamento e buscou impetrar novos parâmetros e princípios à organização da educação, reconhecendo-a como direito subjetivo e estabelecendo o dever do Estado, da família e da sociedade, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Na década de 1990, foi colocada em prática a expansão do ensino, com aumento significativo da taxa de escolarização da população, conforme expõe o gráfico a seguir:

³⁴ Saviani (2013b) caracteriza a concepção pedagógica tecnicista baseada na neutralidade científica, e nos princípios de racionalidade, eficiência, produtividade, objetividade e operacionalidade, numa aproximação à organização que minimizasse as interferências subjetivas, ainda que promovendo a mecanização do processo educacional.

Gráfico 1 — Trajetória das taxas de escolarização por idade. Brasil 1980-2010



Fonte: ARRECTHE, 2018, p. 400

Conforme demonstra o gráfico, houve expressivo aumento da escolaridade da população. Na década de 1980, entre os jovens com menos de 16 anos de idade, cerca de 85% havia sido matriculado na escola, porém menos da metade completava quatro anos de estudo (ARRECTHE, 2018). Apesar da ampliação dos anos do ensino fundamental por meio da Lei nº5.692/1971, observamos no gráfico que ainda na década de 1980 a ampliação é mínima com relação à conclusão de oito anos ou mais de ensino.

Após a promulgação da Constituição observamos aumento expressivo das taxas de escolarização, pois houve um conjunto de medidas, inclusive a vinculação da aplicação de receitas por todas as esferas federativas, considerando a universalização do acesso, especialmente do ensino fundamental. Os municípios tiveram um importante papel nessa expansão da oferta, intensificada com a emenda constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), no governo de FHC (ARRECTHE, 2018). Abordaremos a seguir em que termos se deu essa descentralização, tanto na oferta de matrícula, como na proposta de aproximação da sociedade civil, por meio da atuação colegiada.

3.2 Da perspectiva democrática da Constituição Federal de 1988 à perspectiva neoliberal no contexto da Reforma do Estado brasileiro: o novo papel dos municípios na educação

Conforme discutido na seção anterior, a luta pela ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas como reação ao autoritarismo dos anos de ditadura esteve entre as pautas da educação, considerando democratização (de acesso, do conhecimento e da gestão). Um dos mecanismos defendidos era a descentralização, considerando a responsabilidade do Estado em prover recursos suficientes, mas com a aproximação das comunidades ao processo decisório das políticas educacionais.

Nesse sentido, dois elementos eram destacados: a municipalização e a gestão colegiada. O primeiro, considerando que a maior proximidade da responsabilidade administrativa ampliaria as possibilidades de participação e controle social, bem como maior eficiência. O consenso construído na década de 1980 era de que a descentralização garantiria fortalecimento e consolidação da democracia, na perspectiva social democrata, viabilizando a “concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado” (ARRECTHE, 1996, s/p). A autora aponta também o papel do Congresso e governadores, que buscavam refrear possibilidades de retomada de uma centralidade excessiva do Executivo federal, como experienciado nos anos anteriores. Mesmo porque, a

disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes (ARRECTHE, 1996, s/p).

Na concepção liberal, como sustentado pelas indicações das Conferências internacionais, a descentralização assumia também um papel positivo, para a instauração de uma “cultura cívica”. O comportamento social poderia adquirir características mais desejáveis, como a iniciativa, protagonismo, associativismo e, fundamentalmente, menor dependência do Estado (ARRECTHE, 1996).

Já o segundo, como forma de garantia institucional da participação popular, por meio de colegiados com poder deliberativo, nos quais sociedade civil tivesse garantida paridade com o Estado na discussão e delineamento das políticas sociais. Após a promulgação constitucional, houve a instituição de um grande número de conselhos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, dentre os quais os conselhos gestores de políticas, cuja existência, por vezes, atrelou-se como condicionante ao recebimento de recursos (TATAGIBA, 2002). Havia a

expectativa que as instituições com representatividade local pudessem contribuir para a superação do burocratismo estatal, fortalecendo uma “democracia de base territorial” (ARRECTHE, 1996, s/p).

A luta da década de 1980 era pela ampliação das formas de democracia participativa. A institucionalização da participação por meio de colegiados, instâncias de paridade representativa entre Estado e sociedade civil, exigiria a escolha de representantes. Nesse sentido, a ampliação participativa recuperava termos da democracia representativa. Assim, a atuação colegiada expunha a contradição de “institucionalização de mecanismos limitadores das formas diretas de participação, limites estes relacionados aos mecanismos de inclusão da preferência do conjunto dos cidadãos no processo decisório” (ARRECTHE, 1996, s/p).

Expunha também o desafio de se instaurar um efetivo mecanismo representativo, dada a qualidade de articulação de tais representantes com suas bases e a articulação necessária para que as demandas sociais pudessem efetivamente ser inscritas na decisão da agenda e ações do governo local (SAVIANI, 2016b; TATAGIBA, 2002, ARRECTHE, 1996). No entanto, isso implicaria também que, considerando a distribuição de responsabilidade e relativos graus de autonomia das instâncias federativas, coubesse de fato poder decisório às instâncias locais (ARRECTHE, 1996). Para isso, ressaltamos a necessidade de regulamentação, ainda inexistente do regime de colaboração assinalado na Constituição, bem como, a correspondência do federalismo jurídico-parlamentar e federalismo fiscal (CURY, 2009). Condições sem as quais a democratização, por meio de colegiados locais, não ultrapassa os aspectos discursivos e formais.

No Brasil, coerentemente aos termos da Reforma do Estado da década de 1990, houve a descentralização das matrículas, de modo intensivo por meio da política de fundos, com a promulgação do FUNDEF na década de 1990, por meio da lei 9.424/96, redimensionando a atuação do município quanto à oferta e criação de sistemas de ensino. A materialização dos colegiados cumpriu um papel nesse contexto.

O processo de descentralização como defendido na constituinte estava completamente atrelado à distribuição de poder, com ênfase na ampliação da autonomia local. Agregados pela soberania da União, no federalismo brasileiro, “ao mesmo tempo *autonomia* implica *equilíbrio federativo* e a *repartição de competências*, o equilíbrio jurídico, a relação entre os entes federados sob a égide do *regime de colaboração*” (MARTINS, 2011, p.26, grifos do autor). A Constituição estabelece, por meio de competências concorrentes e comuns, o federalismo cooperativo. Nas competências concorrentes os entes federados podem criar leis

complementares, sempre respeitando o ordenamento constitucional. Já nas competências comuns, há distribuição administrativa de atuação por ente federado sob delegação da União.

E foi esse segundo sentido o adotado com relação à educação, na distribuição de competências nos artigos nº 23 e nº 211 da Constituição Federal. O texto constitucional não especificou a competência do município em legislar sobre a matéria educacional. O artigo nº 211 definiu que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). Essa redação permitiu duas interpretações sobre o papel do município: 1. a existência de sistemas próprios a cada ente federativo; ou 2. que as ações do município fortaleçam o regime de colaboração ao integrarem os sistemas estaduais. Isso porque não se atribuiu ao município a competência de legislar em matéria do sistema de ensino (SAVIANI, 2017).

A LDB 9.394/96, promulgada oito anos depois, superou essa ambiguidade de interpretação ao estabelecer que os municípios podem baixar normas complementares, considerando seus respectivos sistemas de ensino, ou optar pela integração ao sistema estadual, uma vez que se reconhece que nas condições concretas

[...] as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo os seus sistemas de ensino. É de notar que o reconhecimento dessa limitação está expresso também no texto constitucional quando, ao estabelecer no inciso VI do artigo 30 a competência inequívoca dos municípios de manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, acrescenta que isso será feito com a cooperação técnica e financeira da União e do estado (SAVIANI, 2017, p.19).

Com o reconhecimento do município enquanto ente federado e o estabelecimento das competências comuns e concorrentes, evidenciou-se a ênfase do regime de colaboração que caracteriza o regime de federalismo cooperativo assumido no Brasil, o qual reconhece atribuições específicas concomitantemente à ação conjunta por meio de complementariedade entre os entes federados. O artigo nº 23 da Constituição estabelece em seu inciso V que a educação é uma das competências comuns aos entes federados e, em parágrafo único, assinala a necessidade de leis complementares para fixação dos termos de cooperação federativa (BRASIL, 1988). Porém

No caso específico da educação, não houve a definição de como se dariam as ações integradas dos entes federados para a prestação dos serviços educacionais para os cidadãos brasileiros em todo território nacional, por meio do regime de colaboração (artigo 211), de forma a garantir oferta de educação com padrão de qualidade (inciso VII artigo 206) (ARAÚJO, 2018, p. 912).

Observamos, portanto, que não houve definição dos mecanismos de implementação dessa organização cooperativa, embora a responsabilidade pela oferta estivesse claramente estabelecida, com a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e solitária na educação infantil. Entretanto, as condições do regime de colaboração para garantia de responsabilidade de todos os entes com relação aos termos financeiros foi protelada, mantendo-se sobre o ente federado mais frágil orçamentariamente a responsabilidade por parte considerável da educação básica.

A ação redistributiva de financiamento foi regulada oito anos depois da Constituição, por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), instituído pela EC 14/1996 e regulamentado pela lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996b) ainda no primeiro de FHC (PSDB). O fundo consubstanciou um conjunto de elementos defendidos pela Reforma na década de 1990 e o receituário internacional: uma política de redistribuição de recursos, sob o argumento de haver recursos suficientes, porém mal geridos; a ênfase no ensino fundamental como nível de ensino a ser priorizado pelos países ditos em desenvolvimento; impulso à desconcentração, ao atrelar a distribuição dos recursos ao quantitativo de matrículas da rede de ensino.

Na leitura educacional mercantilista do discurso oficial, era exatamente essa estratégia de redistribuição que possibilitaria um gasto mais *racional* das verbas destinadas à educação escolar no Brasil. Entretanto, essa racionalidade exigiria ainda a focalização nos termos de ensino. Interpretando que a etapa central da educação era a “primária”, o nível de ensino privilegiado foi o do “ensino fundamental”, cuja escola, segundo o MEC, seria “a raiz dos problemas educacionais do povo brasileiro” (RAMOS, 2008, p.105).

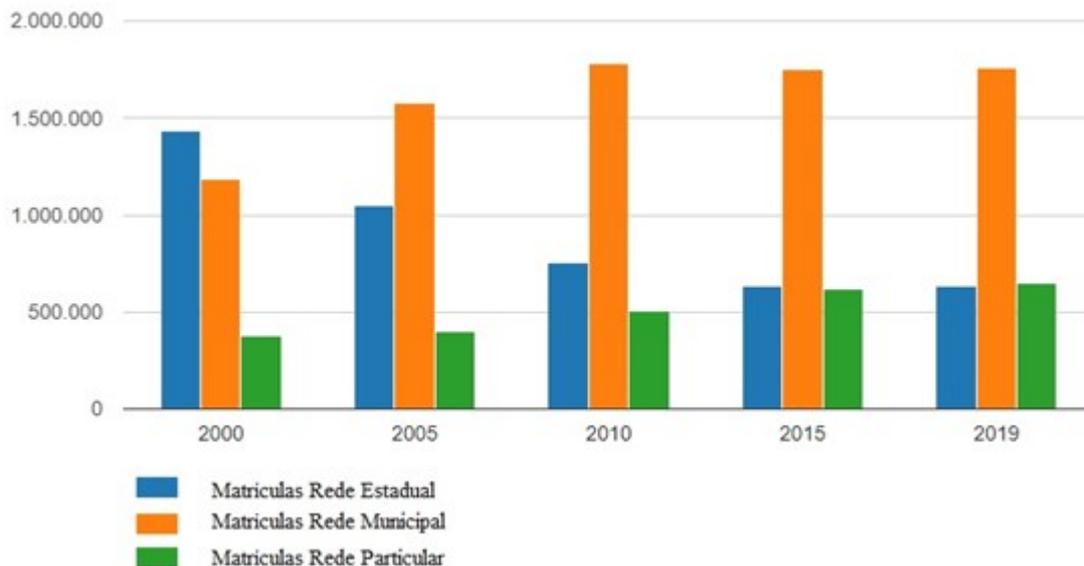
Diante dessa abordagem que desconsiderava a totalidade da educação na política de financiamento público (RAMOS, 2008), houve o acirramento da descentralização das matrículas. Se anteriormente ao FUNDEF as redes estaduais se responsabilizavam por dois terços da oferta e a rede municipal pelo restante; com o fundo, esse cenário inverteu-se (PINTO, 2018). Nesse sentido, nos quatro primeiros anos (1997-2001) de vigência do FUNDEF, foram transferidos cinco milhões de matrículas para a esfera municipal (ADRIÃO; GARCIA, 2008). A tendência foi novamente o avanço da filantropização da educação infantil, responsabilidade constitucional dos municípios que ficou à margem dessa política de financiamento (HENRIQUES, 2019), bem como a educação de jovens e adultos (SAVIANI, 2016b).

Foram três formas principais que caracterizaram essa descentralização: o município assumir os anos iniciais do Ensino Fundamental; o município encarregar-se juntamente com o

Estado pela oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental; o município assumir alguns programas desenvolvidos junto à rede estadual (LIMA, 2014).

Quanto à distribuição das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, o gráfico a seguir apresenta a evolução das matrículas por rede no Estado de São Paulo a partir do ano 2000, com a política de fundos já em vigor.

Gráfico 2 — Evolução das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental por rede de ensino – Estado de São Paulo



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do SIM – SEADE 2020

A tabela a seguir apresenta os dados em números:

Tabela 2 — Evolução das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental por rede no Estado de São Paulo.

Ano	Matrículas rede estadual	Matrículas rede municipal	Matrículas rede particular
2000	1.430.797	1.184.431	374.980
2005	1.045.904	1.577.196	398.706
2010	757.430	1.779.221	504.996
2015	635.742	1.749.864	619.295
2019	631.860	1.757.088	652.308

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do SIM – SEADE 2020

Conforme observamos na tabela e gráfico, no estado de São Paulo a transferência de matrículas de estudantes da rede estadual para a rede municipal e privada foi extremamente significativa, de modo que fica clara a inversão da proporcionalidade de matrículas por rede dos anos iniciais.

Em notícia veiculada pelo jornal Folha de São Paulo em 28 de agosto de 2019, a rede estadual ainda se responsabilizava por 26% das matrículas desse nível de ensino, mas as

tratativas com as prefeituras a fim de transferir esse restante para as redes municipais já haviam se iniciado. Entretanto, ainda de acordo com a reportagem, os municípios encontravam-se receosos da sustentabilidade financeira dessa medida, uma vez que os recursos do FUNDEB seriam insuficientes mediante os custos que assumir tais matrículas impõe às redes municipais (PINHO, 2019). A compreensão do funcionamento da política de fundos levou a uma mudança na postura dos governantes:

O que se constata é a ocorrência de uma redução das matrículas no decorrer da existência dos fundos, com exceção dos anos iniciais do FUNDEF e na transição entre os fundos, quando novas etapas e modalidade foram incorporadas. Ao que tudo indica, ao contrário da fase inicial do FUNDEF, quando a maioria dos gestores desconhecia a lógica dos fundos, prefeitos e governadores têm optado por fazer o dinheiro render valendo-se da redução de matrículas. E isso ocorre em plena vigência do PNE 2014-2024, que apresenta várias metas que implicam em ampliação da oferta na educação básica (PINTO, 2018, p.862).

A aprovação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) (BRASIL, 2007), já no governo do Partido dos Trabalhadores, com a inclusão de todos os segmentos da educação básica e modalidades, foi um fator importante para retomada do crescimento da educação infantil. Nos municípios, a expectativa era de que com a nova política do Fundo, a cidade não apenas deixaria de perder recursos, como ampliaria as receitas por meio das transferências dessa fonte (SÃO CARLOS, 2008).

Porém, o FUNDEB não superou a lógica da política de fundos, que consonante aos termos da Reforma do Estado, propõe que os recursos são suficientes, no entanto, mal geridos, de modo a permanecer a complementação insuficiente da União (DAVIES, 2008). Outro aspecto não superado pelo Fundo é a descentralização para o terceiro setor, ao dar continuidade ao processo de financiamento das matrículas de 0 a 3 anos e da educação especial por meio das conveniadas (BRASIL, 2007), dispositivo utilizado como estratégia pelos municípios frente à Lei de Responsabilidade Fiscal (CLIMACO, 2017).

Em conformidade com os princípios da reforma do Estado, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar 101/2000, estabelece normas de finanças públicas para a gestão fiscal e dá outras providências, perpassando diversas esferas da gestão: a elaboração das diretrizes e leis orçamentárias, a consecução de metas, as despesas com pessoal e seguridade social, transferências de recursos públicos a entidades e ao setor privado, gestão da dívida pública, gestão patrimonial, transparência, fiscalização por meio de diferentes órgãos de controle. É um exemplo de instrumento legislativo no sentido de contenção das ações do governo dentro do orçamento e fixação de instrumento de controle externo ao político, como recomendado pelas

agências internacionais, que identificavam as dificuldades de uma política fiscal responsável ante as pressões políticas e preocupações eleitoreiras dos governantes (SILVA, 1999).

Se, por um lado, o FUNDEF estimulou a desconcentração das matrículas sem adicionar novos recursos à educação (DAVIES, 2008; SAVIANI, 2016b); por outro, esse crescimento dos sistemas municipais de ensino não resultou na ampliação de autonomia do poder local ou coletivização do processo decisório. Além da centralidade da União na organização desse processo redistributivo, a década de 1990 marcou outros aspectos centralizadores quanto ao planejamento educacional, como as políticas curriculares e a instituição do SAEB (PERONI, 2003). Desse modo, destacamos que a

municipalização, como hoje se afigura no Brasil, mantenedora da centralização do poder decisório no âmbito da União, acabou por evidenciar, também, a existência de uma intensa divisão técnica e política do financiamento e da gestão da Educação Básica no Brasil, dissociada, portanto, do espírito de solidariedade e colaboração que marcaram, significativamente, os avanços legais em torno da proposta do estabelecimento de novas relações entre os entes federados – expostos pela CF (1988) e pela nova LDB (1996) – , no sentido de virem a ser mais democráticas. Em grande medida, essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do “velho” federalismo brasileiro, pois, fiel às tradições da cultura política do País, não logra transitar da letra jurídica das propostas às práticas político-institucionais que, em essência, a reflitam (SOUZA; FARIA, 2004).

Não cabendo ao município autonomia financeira ou de planejamento, destacamos as responsabilidades incumbidas ao ente federado no âmbito da execução, em consonância com a Constituição e a LDB 9394/96. Ressaltamos também que não é possível desconsiderar os ganhos sociais com a expansão da oferta (ARRECTHE, 2018). Entretanto, conforme discutimos, sem a superação de aspectos da precariedade pela ausência da ampliação efetiva de recursos. Além da ausência de reorganização das relações federativas, com condições concretas de democratização da gestão.

Recuperemos, no entanto, a complexidade da questão, retomando a ausência da construção de instâncias regidas efetivamente por uma orientação de democracia em seu caráter substantivo (AZEVEDO, 2004). Desse modo, identificar a descentralização por si só como mecanismo para alcançar a democratização, nos coloca diante de um dilema muito além do pêndulo centralização X descentralização.

Centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na

medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema (ARRETCHE, 1996, s/p).

Vejamos as indicações dos subsistemas paulistas. Conforme a Deliberação 11/97 do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEESP), o estabelecimento de Sistemas Municipais de Ensino deve orientar-se pelo princípio cooperativo, respeitando-se o regime de colaboração instituído pela Constituição de 1988.

Desse modo, o município assume um conjunto de responsabilidades ciente de uma autonomia relativa, pois, embora deva produzir normatização própria conforme as características e necessidades locais, as mesmas devem convergir com as determinações estaduais e federais. Acerca do estabelecimento da rede de ensino, a deliberação aponta:

A rede municipal de ensino deverá conter escolas de:

- a) ensino fundamental, com *absoluta prioridade* (artigo 11, V, da LDB);
- b) educação infantil, com *relativa prioridade*;
- c) cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados (artigo 87, § 3º, II); d) educação especial, preferencialmente na rede regular de ensino (artigo 58 da LDB) (CEESP, 1997, p.6, grifos nossos).

De acordo com a deliberação do CEESP, embora seja um segmento de ensino de responsabilidade compartilhada com o Estado, a atuação das redes municipais deve voltar-se ao ensino fundamental, em consonância com o disposto no artigo nº 11 da LDB. Contudo, a educação infantil, etapa de atuação exclusiva do município, também conforme a LDB assumiria “relativa prioridade”. A deliberação do CEESP não menciona a questão da oferta de educação infantil pelo município. Qual seria a principal atuação do município quanto a esse segmento? Ao considerar a exclusividade de atuação municipal na educação infantil, ainda de acordo com a Deliberação do CEESP nº11/97, o destaque é o papel regulador: “a ação supervisora e fiscalizadora de instituições públicas e particulares de educação infantil passou a ser de competência da municipalidade” (CEESP, 1997, p.6).

Três elementos contextuais são importantes relembrar ao tomarmos a deliberação do CEESP: a) os preceitos e consonância política com a Reforma do Estado e a reconfiguração das políticas sociais a partir da minimização estatal b) no caso da educação, a forte indução à desconcentração administrativa por meio da municipalização e, no segmento da educação infantil, a descentralização para o mercado com concentração da atuação das organizações sociais; c) a obrigatoriedade exclusiva do ensino fundamental vigente na década de 1990 e, em

todos os casos, o cumprimento do receituário internacional, conforme já apontado anteriormente.

Portanto, o estabelecimento de Sistemas de Ensino Municipais vai muito além de dar relevo às questões locais, ou nacionais, bem como fogem a interesses exclusivos das políticas sociais ou da gestão democrática como proclamada na década de 1980 (PIOLLI, 2016).

Outro aspecto importante nesse sentido foi como a municipalização também impulsionou parcerias com a iniciativa privada. As gestões municipais enfrentando a contradição entre a exigência da produção de índices positivos pela cultura de desempenho regulada pelas avaliações externas e as condições objetivas de suas redes, com as limitações financeiras, técnicas e humanas. Tomaram como alternativa a aquisição dos “pacotes”, com fórmulas já testadas para a garantia de “êxito”, como sistemas apostilados, programas de gerenciamento e planos de carreira. Dessa forma, distanciam-se cada vez mais da possibilidade de uma gestão democrática local da educação (ARELARO, 2007).

Já na relação com a sociedade, também pleiteada na Constituinte, houve a ênfase do princípio da gestão democrática por meio da instituição dos colegiados (BRASIL, 1996). O texto constitucional prevê a participação social por meio de conselhos ou organizações representativas na saúde, educação e assistência social, conforme expresso nos artigos 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI; art. 227, § 7 (BRASIL, 1988). A criação de conselhos gestores e de acompanhamento das políticas sociais foi um dispositivo constitucional em resposta aos anseios de participação defendidos na década de 1980 (TATAGIBA, 2002).

Havia a defesa empreendida à época para o aumento das instâncias de democracia direta, com a incorporação de elementos fundamentais e a possibilidade de ampliação da participação na gestão das políticas públicas educacionais, dada previsão do Fórum Nacional de Educação³⁵ (precedido de fóruns estaduais e municipais) como elemento obrigatório do Sistema Nacional de Educação e, em conjunto com as Comissões de Educação no Congresso, o MEC e o CNE, na elaboração do PNE (NEVES, 2008).

Entretanto, a ênfase neoliberal era pela democracia representativa. Os colegiados teriam os “representantes” da sociedade civil, que garantiria a participação institucionalizada e incorporada à gestão. Embora muitos conselhos tenham sido criados no início da década de 1990, ainda sob os discursos democratizantes da recente Constituição, ao longo dessa década, a organização da sociedade civil e controle social foram reconfigurados como estratégias do

³⁵ Uma característica fundamental do Fórum foi a diversidade de entidades em sua composição, com forte presença sindical de trabalhadores da Educação de diferentes níveis de ensino, o que deveria inspirar a constituição dos fóruns locais.

controle político-democrático na Reforma do Estado, tendo como base a “participação” para construção da governabilidade e elementos da corresponsabilização social (SALLES, 2016; PEREIRA, 1997). As contradições permearam a implementação dos colegiados e a descentralização das matrículas e da gestão, pois na prática, se por um lado fomentou-se

a participação da população na gestão das políticas sociais; por outro, transfere a responsabilidade pela solução dos problemas educacionais para a comunidade, isto é, para os munícipes, usuários dos serviços públicos, em detrimento da ação dos governos, que representam, mais diretamente, o poder público, em sua dimensão executiva, o qual é constituído por governantes, eleitos pelo povo, para atendimento das demandas advindas da sociedade, em seu sentido amplo (LIMA, 2014, p.194).

As práticas de corresponsabilização da sociedade devem ser questionadas quanto à coerência aos princípios anunciados no artigo constitucional nº 206 (BRASIL, 1988). A valorização da participação se deu sob a tônica da construção do consenso de que a educação deveria ser abraçada por todos da sociedade, num compromisso para melhoria de sua qualidade, em sentido mensurável e nos parâmetros de mercado, amplamente reafirmada no receituário internacional. A sociedade foi chamada a participar, nessa perspectiva, como um elemento paliativo ao subfinanciamento da educação, que não seria resolvido. Bem como, salvaguarda político para que as medidas adotadas não apenas fossem aceitas, como cobradas pela população, já que a educação era tomada como responsável pela qualificação para o desenvolvimento do país, numa atualização da Teoria do Capital Humano (WCEA, 1990; UNESCO, 2001).

Os órgãos colegiados eram considerados o espaço institucional de participação popular nas políticas educacionais, da articulação entre governo e sociedade civil. Neles, a paridade garantiria a voz da sociedade no processo decisório. Contudo não representaram de fato o espaço da democratização da arena pública, dada restrição de autonomia e poder decisório de fato, limitação da representatividade (posto cultivo da participação fragmentada e distante de qualquer base social articulada), além da subordinação dos conselhos, tanto administrativa quanto financeiramente, ao Executivo (LIMA, 2014; LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018).

Além das condições macro, os conselhos enfrentam como entraves as condições de participação dos representantes que fazem parte do funcionalismo público em relação aos demais. Há disparidade na disponibilidade de tempo para as reuniões, inclusive de preparar-se para as mesmas, inteirando-se das questões técnicas a serem abordadas, enquanto “os representantes populares exercem funções de outra natureza, sem qualificação prévia ou estudo técnico dos assuntos discutidos, sem tempo para o preparo das reuniões e às vezes sequer

conseguem se liberar do trabalho para participar das reuniões” (SAVIANI, 2016b, p.333). O autor ainda explicita outro desafio: estabelecer “um grau de organização e mobilização capaz de unificar forças para conseguir inscrever suas reivindicações nas medidas da política educacional” (SAVIANI, 2016b, p.333).

Os conselhos enfrentam ainda a necessidade de superação do fisiologismo, que muitas vezes leva aos ditos representantes sociais apenas a referendar os atos da administração; as dificuldades quanto à representatividade, dada atuação do conselheiro ser mais no plano individual do que representação de um coletivo; as diferenças de possibilidades na atuação entre os representantes estatais, que podem realizar as atividades em horário de trabalho, e os membros não estatais, que atuam na base do voluntariado; as dificuldades técnicas quanto à análise de documentação jurídica, pedagógica e contábil; a fragilidade quanto as possibilidades de decisão do conselho; o amplo leque de atribuições dos conselhos; a limitação de aspectos técnicos e da articulação política; a ausência de real intenção de partilha de poder da parte do Executivo (DAVIES, 2008; DAGNINO, 2004).

Ainda quanto às dificuldades dos conselhos se configurarem como elementos de democratização, há a contradição entre a demanda por investimentos na área social, que uma atuação popular exigiria, e a prática administrativa gerencial com vistas à redução de custos empreendida pelo Poder Público a partir da Reforma da década de 1990 (SALLES, 2016b).

Dentre os conselhos gestores de políticas, destacamos na área de educação o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Conselhos Estaduais de Educação e Conselhos Municipais de Educação, cuja criação é opcional aos municípios, porém uma condição no caso de estabelecerem seus sistemas próprios de ensino. Isso porque o CME se institui como instrumento reconhecido na implementação da gestão democrática assinalada no artigo nº 206 da Constituição Federal, reiterado pela LDB e, posteriormente, assinalado no PNE 2014-2024 (BRASIL, 1988; 1996a; 2014a).

O Conselho Nacional de Educação, substituído pelo Conselho Federal de Educação, é um órgão que perpassou a educação nacional ao longo do século XX (HORTA, 1982). Em 1995, por meio da Lei nº 9.131, o CNE foi reinstituído, tendo suas deliberações condicionadas à aprovação do ministro da educação (BRASIL, 1995).

Os Conselhos Municipais de Educação foram normatizados pela Lei nº 5.692/1971, no contexto de ampliação da atuação municipal no ensino fundamental, ainda na época da ditadura, tendo suas atribuições submetidas aos Conselhos Estaduais de Educação. Para Lima (2014, p.122), afirmou-se “a tendência que demonstra a evolução de um movimento lento, mas

constante na afirmação dos municípios brasileiros, no que concerne às responsabilidades com o ensino no país”.

Embora não haja menção aos CME nem na Constituição de 1988, nem na LDB 9394/96, eles são mencionados nas Constituições Estaduais, que regulamentam suas funções. A maioria dos CME recebe cinco funções: a) consultiva, consiste em responder às consultas sobre o sistema de ensino, sejam demandas pela sociedade ou órgãos governamentais; b) propositiva, consiste em sugestões ao Executivo; c) mobilizadora, consiste no fomento à participação da sociedade civil; d) deliberativa, consiste na tomada de decisões, poder de partilha com as Secretarias Municipais de Educação e e) normativa, consiste na regulamentação do artigo nº 211 da LDB, que estabelece a possibilidade de baixar normas complementares para seu sistema de ensino. O CME é reconhecido como instituição responsável por essa regulamentação (PIOLLI, 2016). Porém a autora aponta a dificuldade que envolve essa última função:

Para isso, é preciso qualificação técnica, desempenho difícil de ser enfrentado para instituírem seus sistemas próprios. Por isso, muitos municípios estão adotando sistemas apostilados, como sistemas de ensino e as empresas terceirizadas fornecem consultoria técnica. (PIOLLI, 2016, p. 104)

A presença de conselheiros do CME também é indicada para a composição do CACS-FUNDEB. A lei do FUNDEB também ressaltara a importância do Conselho de Controle e Acompanhamento Social (CACS), cuja formação heterogênea, com representantes do Executivo, dos profissionais, da comunidade escolar e de outros conselhos deveria acompanhar a aplicação dos recursos e zelar para cumprimento das finalidades de manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2007). Os conselhos já eram previstos na vigência do FUNDEF como conselho de acompanhamento da gestão de recursos (BRASIL, 1996b). Porém com o FUNDEB, os mecanismos foram aprimorados, ao menos formalmente, ao condicionar a existência do CACS para a garantia de adimplência junto ao governo federal por meio dos sistemas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tornando apto a receber as transferências (BRASIL, 2006).

Ressaltamos que o FNDE trata-se de uma autarquia do MEC gestora de recursos de transferências federais por meio de programas, reestruturada a partir da Reforma do Estado. Em conformidade com as indicações da Conferência de Jomtien, a atuação do FNDE destaca-se na elaboração de sistemas para controle de dados, aspecto considerado “vital para a preparação e

execução de seu plano de ação” (WCEA, 1990, s/p). A ampliação dos sistemas de controle de dados foi ampliada a partir da Reforma, inclusive nos governos do Partido dos Trabalhadores³⁶.

Além do acompanhamento da aplicação do Fundo e da realização do Censo Escolar que implica no quantitativo que o compõe, o CACS se responsabilizaria também como instrumento social pela análise da aplicação de outras transferências de programas federais. Por exemplo, Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE), Programa Brasil Carinhoso, Programa Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, com a emissão de pareceres e a transferência de informações da gestão ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), envolvendo os presidentes dos conselhos nos registros de plataformas digitais de controle do FNDE. Na emissão dos pareceres junto às plataformas digitais, cabe aos conselheiros escolher as alternativas que julgam mais pertinentes no conjunto de perguntas fechadas apresentadas pelo sistema, que geram o parecer de acordo com as respostas assinaladas.

Na educação, além do CACS, há também o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), regulamentado pela Lei nº 11.947/2009, que acompanha e fiscaliza a execução de recursos ligados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. Portanto, a perspectiva de controle social, já no sentido ressignificado ao longo da década de 1990, do CACS e do CAE é o acompanhamento dos recursos descentralizados, um acompanhamento local para execução eficiente das transferências que configuram parte significativa da atuação supletiva da União por meio dos programas geridos pelo FNDE.

Ao âmbito escolar, destacamos ainda que, além do Conselho escolar, são previstas como órgão colegiado as Associações de Pais e Mestres. A Lei nº 11.947/2009 regulamenta ainda o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ação de descentralização financeira pela qual as próprias unidades escolares recebem recursos transferidos por meio do FNDE de acordo com o número de alunos matriculados (BRASIL, 2009b). Para isso, precisam estabelecer as unidades executoras próprias, as Associações de Pais e Mestres, portadoras de CNPJ, que não apenas acompanham a execução das transferências como também possibilitam a captação de recursos pela própria comunidade escolar, na participação ressignificada pelo afastamento do Estado

³⁶ Em consulta ao site do FNDE, ainda em 2019, identificamos vinte sistemas em funcionamento, sendo a maior parte desenvolvida após o Plano de Ações Articuladas (PAR). São sistemas relacionados a: a) conselhos (CACS-FUNDEB, CAE Virtual, SIGECON); convênios (Habilita); financeiro (Previa, SIGEFWEB; SIGPC acesso público; SIGPC contas on-line; SIMEC; SIOPE); gestão financeira das unidades escolares (PDDEWeb; PDDERex); bolsas (SGB, SISFIES); licitações do FNDE (SIGARP); material didático (SIMAD; Sistema de Distribuição de Livros); capacitação (SIFE; Cursos FNDE) e auditoria (Integra: um sistema que integra as informações dos demais sistemas).

enquanto provedor financeiro e a corresponsabilização das famílias para manutenção das escolas. Ainda sob a precarização dos recursos, na prática, foi a tradução à autonomia financeira pleiteada na década anterior.

No âmbito do município, a existência dos Conselhos Municipais de Educação, de caráter deliberativo quanto à política educacional, institucionalmente depende de atos administrativos do Poder Público local. Isso porque, apesar das indicações desse instrumento sob o princípio da gestão democrática, é facultativo ao município estabelecê-los, diferentemente dos conselhos de acompanhamento de recursos do FNDE (CACS, CAE e APM escolar). Assim, o grau de institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação é o primeiro elemento a ser considerado. Porém, a criação do CME e mesmo a adoção dos atos legais e meios administrativos de formalização não garantem a constituição de um espaço de partilha de poder e consolidação dos conselhos como co-gestores das políticas educacionais (PIOLLI, 2016). Levando em conta ainda o âmbito formal,

o funcionamento e a efetividade desses órgãos indicam a sua capacidade de corresponder às atribuições legais que lhe foram destinadas. A periodicidade de reuniões e encontros regulares de conselheiras e conselheiros, com a produção de atas e a tomada conjunta de posicionamentos e decisões são indícios de um conselho que funciona minimamente dentro do esperado (SALLES, 2016, p. 67).

Porém, no sentido político e de articulação social, como foram idealizados na década de 1980, interessa *a atuação popular e social dentro dessas instituições* (SALLES, 2016). Isso as coloca numa condição muito diferente da instrumentalização a que tais órgãos se submetem ao longo de sua história, cabendo questionar o quanto sua atuação não se resume a um instrumento da governabilidade anunciada pelo MARE (PEREIRA, 1997). Desse modo, em sua materialização, muitas vezes os Conselhos Municipais de Educação resignam-se a instrumentos promotores da governabilidade, tornando-se os braços administrativos ampliados das gestões das Secretarias Municipais de Educação. Nesses casos, configuram-se de modo condizentes com os termos de uma democracia estritamente formal, burocratizada e alienada.

3.3 PNE (2001-2011) e PNE (2014-2024): avanços e contradições

Conforme discutido na segunda seção, entre o processo Constituinte e a promulgação da LDB, a qual regulamentou as determinações assinaladas nos artigos constitucionais, houve um processo de reconfiguração na correlação de forças e reorientação econômica, bem como do papel do Estado.

Em vez de aprofundar as discussões democráticas de organização de um Plano Nacional de Educação condizente com o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação conforme os princípios do artigo constitucional nº 214, a LDB 9.394/96 formalizou as indicações de Jomtien. A LDB estabeleceu a incumbência da União de elaborar um PNE, em colaboração com estados e municípios (art. nº 9) e, no artigo nº 87, o prazo de um ano para que a União enviasse ao congresso o PNE “em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996). Determinação na contramão dos anúncios da Constituição de 1988 da educação enquanto direito social, a ser desenvolvida em todos os níveis de ensino, e, portanto, a ser objeto de uma política social a ser constituída no Brasil a partir das demandas internas e num regime de colaboração sob o princípio de gestão democrática.

Seguiu-se, ao longo da década de 1990, o aprofundamento da aplicação da agenda neoliberal no Brasil: mudança da política econômica, avanço da dívida pública, privatização sistemática e diminuição de investimentos nas políticas sociais (PERONI, 2003), dado que o conjunto de estratégias e conformações políticas sustenta as necessidades estruturantes do capital, levando à reconfiguração do papel Estado (MASCARO, 2013).

O Plano Decenal de Educação para Todos, que sistematizara para o contexto local o receituário de Jomtien e Nova Delhi foi a base da proposta de PNE apresentada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), num momento de efetivação sistemática do receituário internacional para as políticas educacionais (SAVIANI, 2016b; NEVES, 2008). Apesar de sua natureza neoliberal, o Plano Decenal de Educação para Todos configurou-se como elemento de pacto social, “ao melhor estilo social democracia” (NEVES, 2008, p.156), com a participação de entidades de trabalhadores e profissionais da educação no *Comitê Consultivo* que analisou o documento elaborado por um grupo executivo com representantes do MEC, Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME), além da participação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (BRASIL, 2005).

Os fatores que levaram a participação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) legitimando o processo do Plano Decenal, em 1994 foram

em parte por comungarem com a ideia de Pacto Social como estratégia de negociação política na conjuntura do governo Itamar Franco, em parte por terem como prioridade a universalização básica de oito anos de escolaridade, em parte pela tentativa de obtenção de um piso salarial nacional para a categoria dos professores de primeiro grau e, em parte ainda, por

desconhecerem a natureza dos pressupostos embutidos nos objetivos gerais do Plano Decenal de Educação para Todos (NEVES, 2008, p.156).

Sob a promessa de instituição de um piso salarial do magistério, com o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação³⁷, houve a proposição do consenso ao final do governo Itamar Franco. Contudo, o que se instituiu como política um ano depois, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi o FUNDEF, já discutido nesta seção, que excluiu a proposta do piso³⁸ e promoveu a fragmentação da categoria, por abarcar apenas o ensino fundamental. Frustraram-se, pois, as expectativas dos trabalhadores da educação, que haviam abdicado da estratégia de confronto direto com o governo na tentativa da via política, com relação às questões salariais e de condições de trabalho (NEVES, 2008). E novamente se afirmava a política de acordo com as orientações do BM, uma vez que a previsão de fundos para maior equidade dos recursos já estava prevista na Declaração de Jomtien (WCEA, 1990), bem como a orientação de ênfase dos recursos para o ensino primário (BRASIL, 1994).

Lançando mão de decretos, medidas provisórias, privatizações e da Reforma do Estado³⁹, o governo FHC teve como estratégia a obtenção do consentimento passivo das massas, por meio do convencimento de que tais medidas conduziram ao aumento do bem-estar social e ingresso do Brasil no “Primeiro Mundo”. Em busca do consenso ativo de segmentos da população, ampliou-se a atuação do terceiro setor, “diluindo o caráter de classe da maioria das reivindicações sociais” (NEVES, 2008, p.159). Outra estratégia foi o enfraquecimento do sindicalismo, por meio de “soluções tópicas” (NEVES, 2008, p.159) apresentadas ao trabalhador, desvinculadas das questões políticas.

O processo de elaboração do Plano Nacional de Educação no governo FHC apresentou o embate entre duas propostas divergentes em disputa: “a liberal corporativa e a democrática das massas” (NEVES, 2008, p.148). A esta se articulava a proposição da construção de um PNE no artigo 214 da Constituição, retomando a promoção de desenvolvimento de todos os níveis de ensino e o papel do Poder Público “quanto à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à

³⁷ Formalizado em 15 de outubro de 1994, a dois meses do término do mandato de Itamar Franco (NEVES, 2008).

³⁸ Conforme apresenta Saviani (2009), apenas em 2008 o piso nacional do magistério foi aprovado pela Lei 11.738/2008, estipulando aos professores de educação básica o valor de R\$ 950,00 a uma jornada de 40 horas semanais, o que representava 2,5 salários mínimos, que à época era de R\$ 380,00.

³⁹ Peroni (2003) descreve a disputa e reconfiguração da correlação de forças entre os projetos políticos do Substitutivo Jorge Hage, Substitutivo Sid Saboia de Carvalho e o Substitutivo de Darcy Ribeiro, o qual se concretizou enquanto texto legislativo por meio da lei 9394/96 e caracteriza-se pela distância das discussões com os movimentos de base, contrariamente ao que se verificara no primeiro Substitutivo. Outro importante fator nesse processo foi o uso do dispositivo das emendas constitucionais e medidas provisórias pelo presidente FHC. Desse modo, ainda que as Diretrizes da Educação Nacional estivessem sendo debatidas e tramitando no Congresso, foram editadas leis que centralizavam o processo nas decisões governamentais do Executivo.

promoção humanística, científica e tecnológica do país” (NEVES, 2008, p.148). Já a proposta (neo)liberal alinhava-se aos receituários do BM, agências multilaterais e às estratégias políticas adotadas desde o processo de tramitação da LDB descrito por Peroni (2003), Neves (2008) e Saviani (2016a).

A proposta das massas foi elaborada por meio do I e II Congressos Nacionais de Educação (CONED), realizados em 1996 e 1997, e apresentada por meio do projeto do deputado de oposição Ivan Valente (à época PT) nº 4.155/1998. Construída por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e denominada “Proposta da sociedade brasileira”, trazia indicações sobre o SNE “contraposto e antagônico ao expediente governista do Sistema Nacional de Avaliação” (VALENTE; ROMANO, 2002, p.98) e ampliação do investimento em educação para 10% do PIB.

Dois dias depois da apresentação da proposta das massas, o governo também apresentou seu projeto de PNE por meio do PL 4.173/1998 (SAVIANI, 2016b). A proposta governamental mantinha “máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade” (VALENTE; ROMANO, 2002, p.99).

Manteve-se a recomendação de Dakar⁴⁰, com encaminhamento do projeto liderado pelo governo. O texto sancionado por FHC, projeto do Executivo promulgado pela Lei 10.172/2001⁴¹, baseou-se no Plano Decenal de Itamar Franco e no substitutivo Marchesan, que se pautara na proposta governamental, apresentando vetos a questões progressistas inseridas no processo de negociação dada mobilização social durante a tramitação do plano (VALENTE; ROMANO, 2002). Foi vetada a ampliação do financiamento da educação para 7% sob os argumentos impostos pelos ministérios do Planejamento e da Fazenda. Estabeleceu-se a continuidade de prioridade nas políticas focalizadas, especialmente no ensino fundamental e nas avaliações externas (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003; DOURADO, 2016). Como relação interfederativa, já assinalada nas orientações internacionais, estados e municípios e estados deveriam elaborar seus planos, em convergência às metas do PNE (BRASIL, 2001).

⁴⁰ Ver página 61

⁴¹ O PNE 2001-2011 é composto por 295 metas distribuídas em: 1. Níveis de ensino (educação infantil; ensino fundamental; ensino médio; educação superior); 2. Modalidades de ensino (educação de jovens e adultos; educação especial; educação à distância e tecnologia educacionais; educação tecnológica e formação profissional; educação especial; educação indígena); 3. Magistério (formação de professores e valorização do magistério); 4. Financiamento e gestão. Cada um desses tópicos apresenta diagnóstico; diretrizes; objetivos e metas (SAVIANI, 2016b).

Mesmo em consonância com as indicações internacionais, grande parte do plano foi inviabilizada pelas condições concretas e de financiamento (DOURADO, 2016; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). Ao citar os vetos presidenciais que recaíram sobre os recursos e financiamento, documento do próprio MEC, elaborado na gestão posterior com o Partido dos Trabalhadores, identificou:

Os vetos implicaram no comprometimento da viabilização das metas e diretrizes explicitadas no plano, pois não se tem um indicador de prioridade conferida à educação; não permite comparações internacionais, isso no caso do “percentual de gastos públicos com educação em relação ao PIB”; não permitiu as três esferas governamentais a definição de parâmetros acerca do valor correspondente ao padrão mínimo de qualidade, no caso de “orientar os orçamentos nas três esferas, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais”, entre outras restrições (BRASIL, 2005, p.15).

Acerca do veto à meta do financiamento, que pretendia atingir ao final de vigência do plano a aplicação de 7% do PIB em educação num esforço conjunto de todas as esferas federativas, a Mensagem nº 9, de 9 de janeiro de 2001, apresentou como justificativas: a) a ausência de receita correspondente em conformidade ao PPA⁴²; b) indicação de inconstitucionalidade por atribuir a estados e municípios obrigações que poderiam colocar em risco o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), numa ingerência quanto a responsabilidades dos entes federados (SAVIANI, 2016b). A compreensão exposta no veto submete, portanto, o Plano Nacional de Educação com duração prevista até 2011 ao PPA 2000-2003, bem como à LRF, dois mecanismos condizentes com a Reforma de Estado e adoção de políticas de ajuste fiscal.

O PNE sancionado por FHC pode ser sintetizado em: uma vitória do conservadorismo sobre as reivindicações e demandas da comunidade escolar, com clara materialização do receituário do Banco Mundial. Desse modo, o plano em nada se aproximou das propostas democratizantes e da participação efetiva da sociedade quanto à definição da política educacional. Por outro lado, o plano configurou-se como “uma espécie de salvo-conduto para que o governo continue implementando a política que já vinha praticando” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 106).

Além dos entraves de financiamento do texto aprovado, persistiu a ausência do PNE nas leis orçamentárias, bem como de revisão do PPA seguinte (DOURADO, 2010). Embora

⁴² Previsto no artigo nº165 da Constituição Federal, o Plano Plurianual é proposto pelo Executivo, tem duração de quatro anos, vigente do segundo ano de mandato do governo ao primeiro ano do mandato subsequente e estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

prevista na Lei 10.172/2001 a necessidade de elaboração de planos decenais por parte dos estados, DF e municípios e avaliações periódicas durante o processo de implementação (BRASIL, 2001), nenhum dos processos se efetivou de maneira substancial (DOURADO, 2010). Ou seja: as metas educacionais, mesmo derivadas da lógica economicista e restritas quanto a avanços sociais, jamais orientaram o planejamento econômico. O que avançou, por meio de instituição do Sistema Nacional de Avaliação foi a atuação dos entes subnacionais orientada para atingir os resultados de acordo com as metas estabelecidas de forma centralizada, que paulatinamente passam a condicionar transferências federais aos sistemas de ensino, conforme discutido na segunda seção.

Como estratégia de reação popular, em vez de voltar-se à avaliação do PNE vigente, as indicações às entidades ligadas à educação construídas no IV CONED foram de luta pela derrubada dos vetos e a busca pela participação na elaboração dos planos locais, buscando resgatar elementos da Proposta da Sociedade Brasileira (DOURADO, 2010).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, ao final de 2002, a perspectiva era de que os vetos impostos por FHC ao PNE 2001-2011 seriam derrubados, inclusive pela participação da esquerda na elaboração da “Proposta da Sociedade Brasileira”. Contudo, não foi o que aconteceu e o PNE continuou à margem do planejamento das políticas educacionais (SAVIANI 2016b; 2009). Conforme apresentado na seção anterior, ao longo da gestão petista aprofundaram-se políticas educacionais centralizadoras convergentes com as orientações multilaterais quanto às decisões e de responsabilização dos entes subnacionais quanto à execução, num hibridismo de práticas gerenciais e discursos de gestão democrática.

Por outro lado, paralelamente a esse processo de implementação de programas centralizadores, em 2008, iniciou-se o processo de organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação: diretrizes e estratégias de ação”, buscando reavivar o debate social sobre a educação e a participação organizada. As Conferências fomentariam a ampliação da participação social, constituindo-se como um espaço institucionalizado para o diálogo entre Estado e sociedade civil sobre determinadas políticas públicas e, a partir dele, a deliberação de elementos da agenda governamental. Contudo, muitas vezes, apesar de organizadas pelo próprio governo, os debates e decisões expressos nos relatórios finais dessas Conferências não ultrapassam o caráter consultivo (BODIÃO, 2016).

Em 2010, por meio da Portaria Federal nº 1.407, foi instituído o Fórum Nacional de Educação, cujas competências relacionam-se ao acompanhamento do PNE e organização das Conferências Nacionais de Educação. Elaborou-se por parte do MEC da Comissão

Organizadora da CONAE⁴³ um documento base para orientar as discussões em todas as esferas federativas. Em outro âmbito de atuação, produziu-se um diagnóstico da situação do PNE 2001-2011 com a participação de pesquisadores de universidades federais e do INEP (SILVA, 2016).

A escolha do tema e da sistematização da conferência, que foi precedida pelas conferências estaduais e municipais, a partir de 2009, denotou a orientação para a articulação de um plano baseado em pactuação entre os entes federados. Porém, todas as discussões locais partiriam das definições do Documento de Referência, elaborado pela comissão organizadora estabelecida pela União.

Os acordos que orientaram a composição da comissão organizadora visavam o equilíbrio dos grupos de interesses, entre sociedade civil e governo. Nesta lógica, os grupos privilegiados foram aqueles que defendiam os interesses da educação pública, seja por força de pressão ou pela disposição do governo em cooptar a sociedade civil (SILVA, 2016, p. 58-59).

Delegada da CONAE como representante do ensino superior privado, a autora Carmem Silva identifica a composição da Comissão Organizadora da CONAE e a condução do processo de elaboração do Documento de Referência como estratégias de cooptação para garantia da participação na defesa do rumo já pretendido pelo governo às metas do PNE e políticas educacionais que dele pudessem derivar, ou com ele convergir (SILVA, 2016).

Contudo, é necessário ressaltar que não apenas o documento de referência, como o Projeto de Lei, quanto o texto aprovado do atual PNE (BRASIL, 2014a) incorpora, ainda que comedidamente, indicações da Conferência Nacional de Educação (CONAE), como também elementos de acordos internacionais que balizaram as reformas educacionais ao longo da década de 1990 por meio de propostas governamentais que sequer haviam sido debatidas na CONAE, além da participação de diferentes grupos, inclusive empresariais, ao longo do debate no Congresso (SAVIANI, 2018; BODIÃO, 2016). O quadro a seguir, de elaboração do MEC, demonstra a consonância das metas do PNE 2014-2024 com os pactos das conferências internacionais:

⁴³ Foram 35 entidades que compuseram a comissão, com representação do executivo e setores em defesa do ensino público, majoritariamente, e também representantes de segmentos do setor privado (SILVA, 2016)

Quadro 3 – Objetivos EPT e Metas PNE:

Objetivos EPT	Metas PNE
1. Cuidados e educação na primeira infância	1. Educação Infantil (expansão das creches e universalização da pré-escola)
2. Educação primária universal	2. Ensino Fundamental (universalização do acesso e conclusão na idade certa)
3. Habilidades de jovens e adultos	3. Ensino Médio (universalização do acesso e matrícula na idade certa) 10. Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional (25% das matrículas do Ensino Fundamental e Médio) 11. Educação Profissional de nível médio (triplicar matrículas e assegurar 50% de vagas gratuitas) 12. Educação Superior (expansão do acesso, especialmente para apopulação entre 18 e 24 anos)
4. Alfabetização de adultos	9. Erradicação do analfabetismo e redução do analfabetismo funcional (50%)
5. Paridade e igualdade de gênero	
6. Qualidade da educação	5. Alfabetização na idade certa (8 anos, 7 anos e, ao final do plano, 6 anos) 6. Educação em tempo integral (50% das escolas e 25% dos alunos da Educação Básica) 7. Qualidade da Educação Básica (melhoria do IDEB) 15. Formação de profissionais da educação (inicial e continuada) 16. Formação de professores da Educação Básica (formação continuada e pós-graduação) 17. Valorização dos profissionais do magistério público (remuneração equiparada a demais profissionais) 18. Carreira dos profissionais da Educação Básica e Superior (planos e piso salarial) 20. Investimento público em educação (10% do PIB)

Fonte: BRASIL, 2014b, p.91

Outro elemento a ser considerado no tocante à fragilidade da participação social na construção das diretrizes e metas foram os processos distintos entre a CONAE e a elaboração do diagnóstico. Esses movimentos paralelos fragilizaram o Projeto de Lei 8.035/2010, que acolheu, em partes, indicações da conferência, uma vez que a ausência do diagnóstico para as discussões imputou arbitrariedade às metas. A estrutura do PL trazia como anexo vinte metas, denotando-se a diferença entre 295 do PNE 2001-2011; contudo, tais metas eram desdobradas em 170 estratégias, retomando, mais uma vez, o caráter difuso do PNE. A trajetória de discussão do PNE no Congresso Nacional por três anos e meio levou ao acréscimo de 84 estratégias à proposta inicial, de modo que o Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei 13.005/2014 conta com vinte metas desdobradas em 254 estratégias (SAVAINI, 2016b).

Ao longo desses três anos e meio, os debates em audiências públicas e por meio de estratégias junto aos parlamentares, segmentos empresariais que não encontraram (ou não reconheceram) na CONAE o espaço efetivamente decisório, colocaram em pauta seus interesses. Embora a conferência tenha fomentado a apresentação de teses, discussões e formulações de propostas, o processo decisório do que se formalizaria enquanto lei se deu no âmbito do Congresso Nacional.

A lógica que presidiu a proposta do MEC para o PNE 2001-2011 foi, como se assinalou, a racionalidade financeira. Compreende-se, então, porque o socorro aos bancos teve precedência sobre o socorro às escolas.

No tocante ao novo PNE (2014-2024), essa mesma lógica também se faz presente, mas com uma nova determinação ligada à ideologia empresarial da *responsabilidade social* que coloca como eixo das ações a serem implementadas pelo Plano Nacional de Educação a ênfase na busca dos resultados conforme uma noção da qualidade aferida por testes padronizados em larga escala. Isso fica evidente com o destaque que se deu à meta sete, com 36 estratégias, exatamente a meta que trata da avaliação por parâmetros nacionais (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB) e internacionais (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA) como referências para a provinha Brasil, prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) que vem regendo a prática pedagógica de todas as escolas do país (SAVIANI, 2016b, p.345, grifos nossos).

Desse modo, apesar da modificação da forma, ao incluir o debate com setores sociais por meio das conferências, o que, em certa medida, aprimorou as indicações da necessidade de participação social na construção dos planos como estratégia de corresponsabilização como já apontado em Nova Delhi (BRASIL, 1994); no conteúdo, conservaram-se elementos das reformas educacionais iniciadas na década de 1990, aprimorados nas gestões petistas. Observamos que a crítica de Valente e Romano (2002) sobre a ênfase do PNE 2001-2011 constituir-se nas bases da avaliação também cabe ao PNE 2014-2024, ao constatar-se que 14,17% das estratégias dedicam-se à meta de avaliação, que, conforme análise de Silva (2016), não esteve entre as que mobilizaram debates mais contundentes na CONAE ou no Congresso. A esse respeito, Bodião (2016, p. 343) destaca: “Curiosamente, a conferência que fora convocada para encaminhar a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, foi utilizada para que o governo avançasse, a passos largos, na consolidação institucional de um Sistema Nacional de Avaliação.”

Os debates da CONAE, por outro lado, foram mais direcionados quanto a questões que permeiam a história da educação brasileira, como a disputa entre público e privado, especialmente com relação à distribuição de recursos, bem como a políticas referentes à educação especial e à creche, manutenção ou extinção da filantropia. O destaque dos embates foi mais uma vez o financiamento. Outro elemento, componente mais atual e relacionado a pautas adotadas em políticas sociais de governos petistas, no eixo Gênero e Diversidade considerando as questões de gênero (que incluem LGBT) e raciais (SILVA, 2016).

Além dos debates empreendidos ao longo das Conferências, durante o processo de tramitação do PL nº8.035/2010 no Congresso, houve intensa mobilização do debate

educacional articulado por meio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que se utilizou de diferentes mecanismos para reavivar as propostas defendidas pelas entidades de defesa da educação como direito público (BODIÃO, 2016).

No bojo das continuidades evidenciadas e o questionamento das motivações e consequências da ampliação dos processos de participação na elaboração do PNE 2014-2024, é preciso identificar também os elementos contraditórios, que impulsionaram o aspecto do planejamento das políticas educacionais no Brasil ao longo desse processo. Dentre eles, a possibilidade de discussão aberta pelas conferências e a reaproximação das entidades acadêmicas e profissionais a esse debate.

Destacamos cinco desafios do novo PNE para não ser inviabilizado como o anterior: a) a ausência de regulamentação do artigo nº 23 da Constituição Federal, retomando a fragilidade do regime de cooperação entre os entes federados, alertando que “o vigor dessa nova política só encontrará seu verdadeiro caminho se ao federalismo jurídico-político corresponder um federalismo fiscal” (CURY, 2009, p.25); b) o financiamento adequado às demandas educacionais; c) a superação da descontinuidade administrativa; d) a constituição de uma efetiva participação na construção e monitoramento dos planos; e) a atenção à relação público-privado, tendo consciência do caráter público da educação, mesmo quando realizada por entidade privada, o que exige, portanto, um marco regulatório (CURY, 2009).

Acerca dos desafios apontados pelo autor, a Emenda Constitucional nº 59/2009 trouxe modificações significativas, explicitando o caráter decenal e o objetivo do PNE em

articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, metas e estratégias de implementação e assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a [...]

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009, grifos nossos)

Na alteração constitucional houve ênfase da articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE)⁴⁴ em caráter federativo com o estabelecimento do PNE, bem como a necessidade de financiamento. Nesse sentido, a estratégia de discussão do plano por meio das conferências municipais e estaduais como etapas preparatórias para a CONAE buscou também o envolvimento de todos os entes federativos, num esforço de pactuação de metas. O atual PNE (2014- 2024) prevê em seu artigo 8º a elaboração de planos estaduais e municipais convergentes, articulando-as às especificidades locais, o que implicaria a elaboração ou a

⁴⁴ O SNE encontra-se em debate no Congresso Nacional, sem previsão de deliberação (DOURADO, 2017).

adequação dos mesmos pelos entes federados (BRASIL, 2014), outro elemento do pacto federativo da organização da educação nacional, expresso no artigo 214 da Constituição e a articulação do SNE debatida na CONAE.

Nesse intuito de articulação federativa, além da precedência da CONAE por conferências municipais e estaduais, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), identificada como uma conquista da CONAE 2010, foi instituída pelo Decreto Federal nº 7.480, de 16 de maio de 2011, já no governo da presidente Dilma Roussef (PT). A SASE integrou-se à estrutura organizacional do MEC com as competências de

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

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

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

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

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

VI - promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração, e as relações democráticas de trabalho (BRASIL, 2011).

Observamos pelas atribuições da secretaria, as funções de articulação federativa, indispensável à implementação de um SNE, e fomento dos planos subnacionais como dimensão local para efetivação de parte considerável das medidas previstas no Plano Nacional de Educação.

A criação da SASE anterior à aprovação do PNE 2014-2024 permitiu um processo de estudo e construção de pactuações ao longo do processo de tramitação do projeto, tendo como diretrizes do trabalho a ser desenvolvido pela secretaria nos eixos: a. elaboração, adequação, monitoramento e avaliação dos planos subnacionais e sua consonância com o PNE; b. elaboração de uma proposta de Sistema Nacional de Educação; c. valorização dos profissionais da educação. Posteriormente, a construção de indicadores para cada meta, em acordos com a Secretaria Executiva do MEC e INEP. Para além dos programas indutores, condicionantes do financiamento, a SASE se apresentou no campo da negociação política e cooperação técnica para com os entes subnacionais.

Recuperando o caráter de articulação com a sociedade, houve um conjunto de instituições que estabeleceram parceria com a SASE para elaboração dos materiais disponibilizados para as redes municipais, destacando seu histórico na defesa da escola pública: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), além de estabelecer diálogo intenso com a UNDIME e o CONSED, entidades com interesses divergentes das anteriores, dado serem braços do Executivo (OLIVEIRA; NASCIMENTO; MILITÃO, 2019).

Entretanto, uma contradição da atuação da SASE foi a incorporação de instrumentos desenvolvidos a partir do PDE, como os “Arranjos de Desenvolvimento Educacional” (ADE)⁴⁵ que se opunham à construção de um SNE. Apesar dos debates da CONAE e indicação das competências dessa secretaria irem ao encontro dessa construção, a regulamentação via CNE e a política delineada, a qual a SASE também deu suporte, era outra

A SASE, que havia sido criada em 2011 para instituir o SNE na dimensão da cooperação federativa, incorporou o que já vinha sendo delineado no MEC quanto ao reconhecimento e à promoção das propostas das organizações de interesses empresariais, e nesse caso específico, instituiu o grupo de trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (GT-ADE), por meio da Portaria nº 1.238 do ano de 2012. Para tal, tomou por base as experiências recentes de ADE no país e as normativas emanadas do CNE sobre a matéria, com a clara influência do TPE (ARAÚJO, 2018, p.919).

Assim, embora conflitantes aos interesses e à perspectiva de implementação do SNE, os ADEs foram incorporados ao PNE, reconhecendo-os como possível estratégia para o fortalecimento do regime de colaboração *entre* os municípios (ARAÚJO, 2018).

Outra frente de atuação da SASE foi a produção de materiais para difusão do PNE e orientação aos municípios para elaboração dos respectivos planos, com forte colaboração das entidades acadêmicas. A documentação produzida pela SASE configurou-se como instrumentos de assessoria técnica da União, em sua ação supletiva aos entes federados, para elaboração dos planos subnacionais, com orientações sobre a construção de indicadores e metas (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016).

⁴⁵ Araujo (2018) define os ADE como “modelo adaptado dos arranjos produtivos locais, cuja premissa é a eficiência coletiva numa dada aglomeração territorial, constituindo-se em processos de cooperação entre empresas de determinada cadeia produtiva e o poder público para empreendimentos coletivos visando à otimização do poder de compra, à divisão de ônus, bem como de riscos e custos” (ARAÚJO, 2018, p. 918), indicando os interesses empresariais e envolvimento de ONGs na institucionalização desse dispositivo.

Como forma de divulgação do material produzido, bem como da atualização de dados referentes ao monitoramento por meio das informações do SIMEC, foi implementado o portal “Planejando a próxima década”. O material organizado pela SASE reunido no portal “Planejando a próxima década” divide-se em quatro conjuntos: a) elaboração de planos subnacionais, com os cadernos “Alinhando os Planos de Educação”⁴⁶, “Conhecendo as 20 metas do PNE”^{*} e “O Plano Municipal de Educação”^{**}; b) monitoramento e avaliação dos planos subnacionais, no qual se encontram orientações operacionais, com modelos de relatórios e fichas de monitoramento dos planos estaduais e municipais^{**}, pesquisas sobre organização de demanda por creche^{**}, Estudo sobre a disponibilização de dados e indicadores municipais para monitoramento e avaliação^{*}, relatórios do 1º e 2º ciclo de monitoramento^{*}, respectivamente de 2016 e 2018 e o caderno de orientações “PNE em movimento: caderno de orientações para o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais”^{*}; c) cooperação federativa, sem material disponível e d) sistema, com o livro Sistema Nacional de Educação^{**}.

Conforme observamos, o processo de retirada de materiais de sites públicos converge com os recuos democráticos e o silenciamento acadêmico vivenciados em nosso país e tem se configurado como ação sistematizada em diferentes esferas administrativas.

O documento “Planejando a próxima década: conhecendo as vinte metas” traz uma apresentação das metas do PNE e as responsabilidades dos entes federados para consecução delas (BRASIL, 2014e). O caderno “Planejando a próxima década: alinhando os Planos de Educação” recupera a perspectiva do regime de colaboração para a instauração do SNE e o papel dos planos subnacionais, que devem considerar as necessidades locais e as metas do PNE. Além de elemento necessário devido ao princípio da gestão democrática, o documento elencou a participação como instrumento para corresponsabilização social com o plano “nos processos de implantação, execução, monitoramento e avaliação” (BRASIL, 2014c, p. 14). A montagem de agenda e mecanismos para favorecer a participação social era encargo das Secretarias de Educação, Conselhos e Fóruns Municipais de Educação, com ênfase no papel dos gestores dos sistemas e redes de ensino (BRASIL, 2014c).

O documento ressalta ainda o aspecto *técnico e político* da formulação do plano. Com relação ao primeiro, destaca a importância de uma definição metodológica que envolva: cronograma de ações, elaboração de documento base, envolvimento da comunidade a partir do documento base, instituição de comissão e equipe responsável pela elaboração/ sistematização do plano, previsão dos mecanismos para monitoramento e avaliação do plano e, por fim, envio

⁴⁶ * Arquivos disponíveis e ^{**}arquivos retirados do site, conforme consulta ao portal realizada em 28/11/2019.

ao legislativo. Os processos devem se desencadear a partir de um diagnóstico da situação educacional local, acompanhado de série histórica referente aos problemas educacionais, bem como das metas do PNE 2014-2024 e dos respectivos planos estaduais e articulação orçamentária (BRASIL, 2014c). O PME deveria

prever e determinar estruturas, processos, mecanismos e momentos estratégicos para a realização das avaliações, explicitando mecanismos para analisar os indicadores e resultados alcançados, com o objetivo de redirecionar as estratégias e as ações de execução (BRASIL, 2014c, p.17).

O documento “O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações” apresenta como elemento de legitimação e condição de êxito do PNE a formulação com qualidade técnica e participação social dos planos estaduais e municipais de educação, já que o controle social no processo de monitoramento contribuiria para sua concretização. Também é apresentada a necessidade de articulação dos demais instrumentos de planejamento do município (PPA, LDO, LOA, entre outros) com o plano de educação, pois sem a vinculação orçamentária orientada para consecução das metas dificilmente o plano seria exequível (BRASIL, 2014d). Portanto, a mobilização política e condições claras de financiamento, ainda que na incerteza da previsão de novos recursos, com identificação de onde viriam os recursos como condições para que o plano se tornasse o norte das políticas.

Havia indicação da necessidade de esforço da previsão legislativa em adotar o PME como condutor da execução dos recursos, de modo a precaver-se da descontinuidade que acompanha o histórico das políticas educacionais.

O diferencial do PNE 2014-2024 quanto ao financiamento era estabelecido na meta 20, com a inserção de ampliação dos recursos financeiros à educação, atrelando-o ao PIB, com perspectiva de atingir 10% do mesmo até o final da vigência do plano. Mesmo mediante esse avanço, a extensão do prazo para atingir tal meta indica a protelação com relação ao estabelecimento de condições concretas para o avanço da política pública educacional. Um mecanismo considerado progressista como a destinação dos recursos do pré-sal corroborava com tal protelação, uma vez que tratava de recursos incertos, pois não se sabia ainda quais os resultados da exploração e os mesmos se dariam em longo prazo. Outra indicação do autor, nesse sentido é de que toda a riqueza advinda do pré-sal também iria compor o PIB, do qual a educação teria o direito a 10% (SAVIANI, 2016b).

Como elementos para organização dos trabalhos, o documento da SASE aponta as seguintes etapas: a) estabelecimento formal de uma comissão coordenadora com representantes de diferentes órgãos do governo (na perspectiva de intersetorialidade que o plano deve assumir),

contemplando as dimensões técnica e política que a construção do PME exige; b) elaboração do cronograma de trabalho da comissão envolvendo realização de diagnóstico, elaboração de metas, estratégias e indicadores coerentes com o PEE e o PNE para construção de documento base; c) validação do documento base com mobilização social; d) proposição de texto final que incorpore as demandas sociais e envio ao Executivo para elaboração do projeto de lei; e) discussão e aprovação na Câmara dos vereadores (BRASIL, 2014d).

A importância do diagnóstico da situação educacional bem como os fatores do município que levam a essas condições orienta a construção de metas relacionadas ao PNE condizentes com as demandas locais e possíveis, no esforço federativo conjunto para consecução das metas nacionais. No momento de construção do plano, deveriam também elencar-se os indicadores “objetivos, mensuráveis no tempo, factíveis e relevantes” (BRASIL, 2014d, p.11) e instrumentos para acompanhamento da execução ao longo da vigência.

A descrição dos materiais orientadores disponibilizados pela SASE ressaltam, mais uma vez, o hibridismo entre as proposições dos projetos em disputa discutidos ao longo da segunda seção: ora com ênfase na orientação economicista e de corresponsabilização social; ora recuperando preceitos democratizantes de uma dimensão da educação como direito social.

Ao realizar levantamento de estudos publicados em revistas de educação sobre os Planos Municipais de Educação, Oliveira, Nascimento e Militão (2019) não identificaram elementos que comprovassem a influência direta das diretrizes nacionais, materializadas nos Cadernos de Orientações SASE/MEC, no processo de elaboração dos planos municipais. Porém, ao verificar processos parecidos em realidades tão diversas, uma vez que foram encontrados estudos de diferentes estados (SP, RN, RJ, MG, BA e MS), os autores inferiram a influência de orientações externas, dentre as quais, possivelmente, desses materiais.

Em 2014, já enfrentando dificuldades com relação ao financiamento, foi realizada a segunda Conferência Nacional de Educação, organizada pelo Fórum Nacional de Educação, cujo tema voltou-se sobre os processos de implementação do Plano Nacional de Educação e Sistema Nacional de Educação: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação popular, Cooperação federativa e Regime de Colaboração”, precedida por conferências municipais, intermunicipais e estaduais (BRASIL, 2014f; BODIÃO, 2016).

Contudo, em 2015, as políticas sociais foram submetidas a um novo ajuste fiscal, o que trouxe consequências significativas. Os debates sobre a proposta de reforma administrativa do Ministério da Educação colocaram em risco a continuidade dos trabalhos da SASE. Isso provocou reação de entidades como ANPED e ANFOPE, dado o reconhecimento dos trabalhos da secretaria, em sentido articulador e “atuação política, acadêmica e pedagógica na construção

dos Planos Estaduais e Municipais de Educação” (ASSOCIAÇÃO, 2015), além do risco de retrocessos quanto à construção do SNE.

Apesar do distanciamento do projeto político apresentado e vitorioso nas eleições de 2014 para a adoção de políticas de ajuste fiscal, a presidente Dilma Rousseff (PT) não conseguiu sustentar-se no segundo mandato. Em 2016, houve a ruptura da possibilidade de participação popular e caráter de direito das políticas sociais do pacto constituinte, com o afastamento da presidente Dilma Rousseff. Devido a estratégias jurídico-parlamentares e midiáticas que criminalizaram procedimentos administrativos sistematicamente adotados por todos os gestores que a precederam, sem que sofressem qualquer dúvida sobre a discricionariedade das suas ações, a presidente foi afastada (MASCARO, 2018).

A partir do episódio conhecido como “pedaladas fiscais”, que promoveu o impeachment da presidente, consolidou-se no poder seu vice, Michel Temer (PMDB), cuja escolha para chapa derivava do caráter conciliador com a elite econômica, adotado como estratégia pelo PT para alcançar o poder, mas que trouxe duras consequências aos rumos da política nacional. No mandato de Temer, vivenciamos a intensificação de retrocessos com de retorno à política neoliberal em sentido mais ortodoxo, resultando num conjunto de reformas de retirada sistemática de direitos.

Para a pasta da Educação, Michel Temer nomeou José Mendonça Bezerra Filho (DEM) que promoveu o redirecionamento dos processos referentes à participação, com interposição de diversos obstáculos à realização da III CONAE. De acordo com ofício nº 107/2017/CONTEE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino), não houve tempo hábil para a viabilização das etapas municipais, intermunicipais e estaduais da conferência, com relação à disponibilização de informações, orientações, suporte técnico e composição de consultoria para elaboração do documento base.

Acerca do documento base, o mesmo ofício denuncia que o documento de referência foi composto pelo Fórum Nacional de Educação (FNE). Porém, as propostas do FNE construídas em documento articulado entre os representantes do MEC e da sociedade civil foram rejeitadas, dada recomposição do fórum impetrada por Mendonça Filho, excluindo do FNE um conjunto de entidades que historicamente tem travado a luta pela educação no país. A política adotada tornou o FNE subordinado ao MEC, o que levou a um conjunto de membros representantes da sociedade civil à renúncia coletiva do Fórum, por compreender o processo de cooptação desse espaço.

Nessa conjuntura, o tema definido para a III CONAE foi "A Consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Plano Nacional de Educação (PNE): monitoramento,

avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica". Foram estabelecidos como objetivos monitorar e avaliar o cumprimento do Plano Nacional de Educação, suas metas e estratégias e propor políticas e ações. Porém, diante das dissidências com relação à legitimidade do FNE enquanto representante da participação popular, houve a proposta da organização de conferências alternativas que culminariam na realização da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018)⁴⁷.

Ainda em 2016, a SASE disponibilizou o documento “PNE em movimento: caderno de orientações para o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação”, que retoma a necessidade de estudo para convergência entre cada meta do PME em coerência com o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2016).

No aspecto de organização, o caderno do MEC orienta o trabalho de monitoramento e sugere:

Caso o município não tenha definido a quais instâncias cabe o papel de monitorar e avaliar o plano, a sugestão é que a secretaria de educação considere os integrantes da comissão coordenadora que organizou o processo de elaboração ou adequação do plano aprovado e a equipe técnica que a assessorou, de forma a qualificar o processo, considerando o acúmulo de conhecimentos e as articulações institucionais já estabelecidas.

Sugerimos, ainda, que a Secretaria de Educação constitua uma equipe técnica para atuar no levantamento e na sistematização de todos os dados e informações referentes ao plano. Não se trata de uma instância obrigatória na consecução das ações de monitoramento e avaliação, no entanto, o apoio técnico dessa equipe contribuirá para que a comissão possa desencadear suas proposições, respaldada em fontes oficiais e em sintonia com o Poder Executivo.

Independentemente da situação posta no município, torna-se necessário que o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fórum Municipal de Educação (FME) sejam partícipes da comissão, contribuindo assim com a mobilização e a participação social no processo. (BRASIL, 2016, p.7)

Observamos a ênfase do documento de orientação do MEC a importância da equipe técnica, ressaltadas duas possibilidades nos dois primeiros parágrafos destacados. Acerca da participação popular se daria por meio do Fórum Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação. Após a fase de organização dos trabalhos, na fase de estudo do plano, a comissão de monitoramento deveria, além de buscar a consonância do PME com o PNE, estudar e evidenciar como outras leis e dispositivos da gestão pública convergem com as metas

⁴⁷ Informações disponíveis em <http://www.anped.org.br/news/conape-2018-conferencia-nacional-popular-de-educacao-convocatoria-documentos-e-encaminhamentos>

e prazos estabelecidos, conforme estabelece o artigo 10º da Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014a). Isso significaria analisar o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei orçamentária anual), o previsto para a pasta da Educação, considerando ainda os 25% do âmbito municipal (artigo nº 212 da Constituição) e sua consonância com o PME. Notamos a diferença entre a proposta inicial (de que o planejamento e as leis orçamentárias tomassem o PME como norteador do financiamento da educação) à produção de uma “análise” de como se estabeleceria essa conexão.

Vale ainda destacar, nesse contexto, o contingenciamento no âmbito federal imposto pela EC nº95/2016. A EC nº95/2016 limita o teto de gastos ao longo de 20 anos, o que atinge de maneira contundente as políticas de Educação e Saúde. Embora o artigo 212 previsse que a União aplicaria nunca menos de 18% da receita proveniente de impostos em Educação, com a PEC o investimento fica restrito ao índice de inflação do ano anterior, o que pode levar a diminuição considerável e inviabiliza as indicações previstas na Meta 20 do PNE (BRASIL, 2014), que previa a ampliação dos recursos. Embora no Município ainda haja a prerrogativa de investir 25%, conforme o próprio documento do MEC destaca: “Os insumos necessários para a execução das metas deverão constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década.” (BRASIL, 2016, p.9). Tornava-se, portanto, inócua a análise restrita da disposição do orçamento local e como as alíneas previstas convergiram ou não com estratégias e cronograma previstos no PME se havia claro recuo de investimento da União.

Ainda de acordo com o documento, após esses estudos do plano, a etapa de monitoramento e avaliação permitiria o controle social da execução do PME, por meio de acompanhamento de indicadores estabelecidos para mensurar a execução das estratégias e percentual de consecução das metas. Esses indicadores, sugeridos pelo MEC ou de construção local, deveriam promover condições mensuráveis com relação a cada meta do PME ao longo de sua vigência. Após o trabalho da equipe técnica e avaliação da Secretaria Municipal de Educação, o material do MEC aponta:

Recebidas as informações que foram sistematizadas pela equipe técnica na *Ficha de Monitoramento*, a comissão coordenadora poderá promover reuniões para estudos e debates, de forma a emitir relatórios sobre a evolução das metas contidas no plano, a cada ano. Estes *Relatórios Anuais de Monitoramento* devem ser amplamente divulgados e socializados, por meio eletrônico e presencial, tais como reuniões nas escolas, nos fóruns e nos conselhos de educação. [...] É importante que esses documentos sejam amplamente divulgados, para que a sociedade perceba a relação das ações locais vinculadas às ações estaduais e nacionais durante a execução dos planos. (BRASIL, 2016, p.10)

Conforme aponta o documento, esse monitoramento permitiria localização do que já fora realizado no âmbito local como meio de efetivação do PNE nacionalmente, ressaltando a importância da consonância dos Planos Municipais com o Plano Nacional.

Há, entretanto, uma contradição entre a indicação da importância de construção de parâmetros de acompanhamento, inclusive pela articulação entre orçamento e metas dos planos, e a restrição de recursos e contingenciamento adotado em todos os entes federativos.

Com a instituição do Novo Regime Fiscal no Brasil por meio da EC 95/96, as únicas despesas excluídas das limitações de alocação de recursos são as relacionadas ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas (AMARAL, 2016).

Todo o esforço empreendido pelo movimento dos educadores para inscrever, no PNE, um patamar aceitável no financiamento da educação utilizando, para isso, a vinculação ao Produto Interno Bruto, ou seja, à soma de todas as riquezas produzidas pelo país, sofreu, em 2016, uma grande inflexão com o golpe jurídico-midiático-parlamentar que destituiu a presidente da República, Dilma Rousseff, eleita democraticamente. Não obstante a não comprovação da existência de crime de responsabilidade, requisito exigido pela Constituição para o impeachment da presidente da República, por decisão de um Congresso Nacional de composição majoritariamente conservadora e, mesmo, reacionária, ela foi afastada em 12 de maio de 2016 e destituída em 31 de maio do mesmo ano. Em consequência, instalou-se um governo comprometido com os interesses dos credores internacionais, o que conduziu à aprovação de uma Emenda Constitucional congelando os gastos públicos por vinte anos. Portanto, a meta 20 do novo PNE que visava atingir, em 2024, o índice dos 10% do PIB em investimento na educação, já se encontra totalmente inviabilizada uma vez que, na vigência do disposto na Emenda Constitucional aprovada, até 2036 nenhum acréscimo real de recursos poderá ser destinado à educação (SAVIANI, 2017, p. 74-75).

Seguem como recomendação ao monitoramento as adequações de acordo com a situação concreta (BRASIL, 2016). Após estudo técnico que explicita as atuais condições, há novamente o chamado à participação popular por meio da realização de audiências públicas, para adequações da lei às novas condições

Será necessário compatibilizar todos os dados e as informações, certificando-se de que as condições consideradas no momento da definição das metas ainda correspondem ao cenário atual naquele município. Caso seja imprescindível, ajustes podem ser sugeridos, tendo como referência os dados registrados nos *Relatórios Anuais de Monitoramento*; o reestudo das condições do município; e novos instrumentos legais que possam surgir no período, entre outras informações relevantes. (BRASIL, 2016, p.11, grifos nossos)

Portanto, previa-se que mesmo as metas poderiam ser modificadas, encolhidas mediante a novas condições impostas no cenário econômico.

A SASE permaneceu na estrutura organizacional do MEC nos anos subsequentes, tendo suas competências alteradas pelo decreto 9.005, de 14 de março de 2017:

- I - estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos e apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação
- II - assistir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na elaboração, adequação, monitoramento e avaliação democrática de seus planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, e promover a articulação e a pactuação entre os sistemas de ensino;
- III - monitorar periodicamente e avaliar continuamente o PNE, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - assistir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na promoção de políticas de valorização dos profissionais da educação;
- V - promover a articulação com as demais secretarias e entidades vinculadas ao Ministério da Educação, visando à consecução das políticas educacionais junto aos sistemas de ensino no cumprimento das metas do PNE; e
- VI - apoiar a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, a estruturação de suas carreiras e remuneração e as relações democráticas de trabalho no âmbito da educação (BRASIL, 2017, grifos nossos).

Destacamos a adição à competência de assistência na elaboração e adequação dos planos, a atuação quanto ao monitoramento dos planos locais e do PNE, bem como, no inciso V a articulação com as demais secretarias do MEC para a promoção de políticas para a consecução das metas do PNE, apesar da inviabilização da meta 20.

Enquanto em 2012, dos 5.565 municípios brasileiros, entre os municípios que tinham adesão ao PAR, apenas 1.634 declararam possuir Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2014a); em 2016, a partir de dados do SIMEC, dos 5.568 municípios brasileiros, 5.506 tinham a lei do PME sancionada e em cinco municípios havia a lei aprovada, perfazendo-se 98,9% dos municípios com PME legalmente formalizado (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016). Conforme discutimos na seção anterior, as políticas indutoras do MEC, com ênfase no PAR, foram importantes para a mudança desse cenário.

Desse modo, a atuação da secretaria, além da continuidade de articulação federativa apesar das novas condições concretas, se orientaria ao processo de monitoramento e avaliação dos planos: o acompanhamento da execução, o que não ocorrera no PNE anterior e, de acordo com Dourado (2010), foi um dos elementos que dificultou a exequibilidade do mesmo. Se a etapa da adequação jurídica estava vencida, seja pelo processo político conduzido pela SASE, seja pela indução do PAR, as condições de financiamento no novo contexto não se diferenciam da inviabilização dos vetos do PNE 2001-2011.

Em 2019, no segundo dia de mandato presidencial de Jair Bolsonaro (à época PSL), foi publicado o decreto nº 9.465, no qual a reestruturação do Ministério da Educação foi

apresentada sem a presença da SASE. As competências da secretaria extinta foram pulverizadas, com maior concentração na Secretaria de Educação Básica (art. nº 11, incisos XVIII, XIX e XX) em sua Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Básica (art nº 12, incisos XIII, XIV, XV) e Diretoria de Apoio às Redes de Educação Básica (art. nº14, incisos VI e VIII). São ainda feitas alusões ao fomento de modelos, políticas e programas que visem à consecução de metas do PNE entre as competências da Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares (art. nº16, inciso IV); Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (art. nº 17, inciso VII); Secretaria de Educação Superior (art. nº 21, incisos II, XII); Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (art. nº 22, inciso XVI) e Diretoria de Política Regulatória (art. nº 26, inciso I) (BRASIL, 2019).

Portanto, a inviabilização tende a se repetir no PNE (2014-2024) devido a escolhas políticas e econômicas dos governos pós 2016 (SAVIANI, 2018), uma vez que políticas sociais passam a ser secundarizadas ou redirecionadas frente às exigências da economia. Já que “a tradição autoritária suplanta, frequentemente, os procedimentos democráticos, os planos educacionais aproximam-se da política e assumem sua feição mais genérica, ficando a salvo do cumprimento de metas definidas em função dos problemas a resolver” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.112). Somado ao silenciamento de uma articulação social capaz de reavivar as batalhas da Constituinte, da luta, inclusive, pelo direito a ter direitos (PERONI, 2013). E isso tem encontrado cada vez mais ressonância em nosso cotidiano.

4. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E MONITORAMENTO DO PME DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS E OS REFLEXOS DOS PROJETOS EM DISPUTA

Nas seções anteriores, abordamos os projetos políticos em disputa a partir da Constituinte. Consideramos o projeto democratizante que buscou espaço no texto constitucional por meio da articulação social e tinha como bases a dimensão de direito social da educação e a necessidade da participação da sociedade no processo decisório para a condução das políticas públicas. Tal projeto insere uma compreensão de qualidade social da educação, que leva em conta os processos, o que só será possível atingir com o envolvimento das pontas do sistema na definição dessas políticas (FREITAS, 2005).

Já o projeto que conquistou espaço a partir da década de 1990 teve como parâmetros a orientação neoliberal e os ditames da lógica economicista de órgãos internacionais e da participação empresarial cada vez maior na definição das políticas educacionais. O planejamento educacional interiorizou a cultura de metas, a formação relacionada ao desenvolvimento de competências para o mercado (tendo em vista as necessidades de “empregabilidade” e “consumo”) no currículo e o controle de sua efetivação por meio das avaliações de larga escala.

Tais elementos se traduziram também nos programas que orientaram as relações entre União e municípios, com o estabelecimento da política de fundos para o financiamento sem adição de novos recursos, além de relacionar as transferências à execução de programas e consecução de metas cujo planejamento foi centralizado. Desse modo, a descentralização, bandeira do projeto democratizante, não se configurou como coletivização de decisões, mas como desconcentração, atribuição de responsabilidades cada vez maiores ao ente federado financeiramente mais frágil, sem possibilidades reais de autonomia. E a participação da sociedade, mediante a reprodução da precariedade, foi reorientada para a corresponsabilização social e validação das medidas de racionalização de custos desse Estado mínimo.

A desconcentração das matrículas promovida na década de 1990 não foi acompanhada nem de uma reforma fiscal equitativa, nem de autonomia pedagógica, pois o processo continuou centralizado por meio do currículo, da avaliação externa e dos condicionantes de financiamento (PERONI, 2003; SCAFF, VIEGAS, 2016). Verificamos também o aprimoramento e o aprofundamento dessas políticas nas gestões consideradas progressistas da primeira década do ano 2000. Sob as determinações de agências multilaterais, por meio dos acordos firmados a partir das conferências internacionais, o processo de empresariamento da educação tomou forma na elaboração das políticas educacionais justificado pelo discurso da participação da

sociedade civil como corresponsável pelo êxito educacional (MARTINS, 2016; SILVA; PEREIRA, 2016; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; MORETTI, 2017), recomendações incorporadas à criação dos Planos de Educação (BRASIL, 2005).

É nesse panorama que se desdobra nosso objeto: o processo de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Carlos. Ao nos voltarmos para o processo, por meio da pesquisa documental, buscamos contribuir para a sistematização desse momento histórico da educação municipal de São Carlos evidenciando as relações entre os elementos locais e esses projetos políticos em disputa no âmbito nacional. Assim, na leitura, sistematização e análise da documentação, procuramos investigar e evidenciar: quais forças se colocaram; quais sentidos atribuídos à participação social e à sociedade civil nesse processo; qual grau de articulação entre as discussões com a sociedade e a formalização do projeto de lei e, posteriormente, às ações de monitoramento; as relações entre esse processo particular vivenciado em São Carlos e as dimensões políticas analisadas nas seções anteriores, de modo a identificar possíveis reflexos na política educacional local.

Conforme apresentado na introdução, buscamos a documentação em todos os setores em que houve discussão do PME: 1- Documentos ligados à elaboração e adequação ao PNE 2014-2024: a) os relatórios das conferências municipais de educação a partir de 2005, ano inicial da articulação para elaboração do PME nos municípios e as minutas a partir delas elaboradas; b) atas do Conselho Municipal de Educação, cuja participação na elaboração, avaliação e monitoramento é prevista na legislação estadual e municipal (SÃO PAULO, 2005; SÃO CARLOS 2003, 2004); c) atas realizadas pela Comissão Especial PME; d) o Processo 50.310/2012, que aglutina os Projetos de Lei Municipal nº509/2012; nº 273/2013 e nº 175/2015 e a tramitação do PME entre Câmara e Executivo; e) gravação da 3ª Reunião Extraordinária da Câmara Municipal de São Carlos, de 19 de junho de 2015 para aprovação do PME. 2 – Documentos ligados à avaliação e monitoramento de 2015 a 2019: f) documento de referência da 8ª Conferência Municipal de Educação, realizada em 2017; g) relatório produzido pela comissão local de monitoramento em 2017; h) ficha para registro no SIMEC produzida pela comissão local de monitoramento em 2017; i) atas e ofícios do CME.

A presente seção está organizada em quatro partes, que abordam: a apresentação do município e sua rede de ensino, o processo inicial de elaboração por meio das conferências, as possibilidades e limites do CME, a tramitação do processo e, por fim, o monitoramento do plano.

Dentre os elementos abordados nas discussões do PME, optamos por destacar as que envolvem diretamente a ação do município, conforme suas atribuições discutidas na seção 3.

Destacaremos as propostas relacionadas a: educação infantil, ensino fundamental, valorização dos profissionais da educação e os instrumentos de gestão democrática e financiamento. A apresentação dessas propostas e de como foram sendo modificadas, bem como o grau de incorporação das discussões populares assinaladas pelas atas das Conferências e dos eventos realizados pela Comissão do PME buscaram evidenciar o espaço destinado às propostas socialmente pactuadas nas Minutas que originariam o Projeto de Lei. Como também, buscamos os elementos da política educacional do MEC que orientaram o processo, dado condicionamento das transferências da União, conforme já apresentado nas seções anteriores.

As estratégias do envolvimento social e dos profissionais da educação local também foram problematizadas, de modo a explicitar relações do Sistema Municipal com a sociedade e se houve fomento a uma articulação popular ou à participação fragmentada e protocolar. Desse modo, apresentamos também a organização do Conselho Municipal de Educação de São Carlos, que seria o espaço institucional reconhecido da organização da sociedade civil para participação na definição da política educacional do município, bem como de controle social sobre ela.

Conforme a regulamentação estadual e municipal do CME, os conselhos deveriam fomentar o processo de elaboração, bem como de avaliação e monitoramento dos Planos Municipais de Educação. O CME é apresentado, em suas possibilidades e limites de efetivação gestão democrática pleiteada pelo movimento constituinte da década de 1980 e ressignificada pela Reforma do Estado da década de 1990. Também é apresentado o arcabouço da legislação municipal de sua organização e elementos básicos de funcionamento identificados no período de 2010 a 2019, como a composição e a garantia de publicidade dos atos.

Ainda no processo de elaboração, serão discutidas as ações do Executivo, as indicações do departamento jurídico e as movimentações do Legislativo evidenciadas no Processo 50.310/2012, que trata das propostas de PME de São Carlos em 2012, 2013 e 2015 e se configuraram como o espaço decisório do que realmente se formalizaria ou não como lei.

Por fim, já na conjuntura de mudança econômica e recrudescimento democrático, sobre o processo de monitoramento apresentaremos a escassa e fragmentada documentação produzida, tendo a Secretaria Municipal de Educação como principal agente do processo. Apesar dos poucos documentos encontrados e dos dados evasivos neles registrados, a opção por manter o processo de monitoramento nesta pesquisa se deu por compreendermos que a ausência de dados também reflete uma escolha política, que submete mais uma vez o planejamento educacional à descontinuidade.

4.1 O município de São Carlos e sua configuração educacional

Conforme os dados obtidos no Portal da Fundação SEADE/2020, a área total do município de São Carlos corresponde a 1.136,91 km², com uma densidade demográfica de 213,41 habitantes por km². Em 2020, o município possuía 242.632 habitantes e no que se refere ao grau de urbanização, em porcentagem, 96%.

Em 2010, a cidade atingiu 0,805 como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), figurando entre os municípios de índice muito alto. A Educação ocupava o terceiro lugar entre as dimensões que contribuem para esse alto IDH. O município conta com duas universidades públicas: a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e Universidade de São Paulo (USP).

Ainda de acordo com os dados da SEADE/2020, no ano de 2017 foi registrada como atividade econômica preponderante do Município o setor de serviços, e, em segundo lugar, a atividade industrial. O PIB municipal, expresso em milhões correntes, em 2017 atingiu R\$ 10.475.654,56. De acordo com o Diário Oficial do Município de 30 de janeiro de 2018, que trouxe o balancete das despesas executadas do ano de 2017, o total de receitas de impostos, transferências e receitas adicionais que incidem sobre o cálculo da receita a ser aplicada em educação no período foi de R\$ 578.516.417,71. O registro da aplicação em despesas da educação ao longo do ano de 2017, de acordo com o Balancete de Receitas e Despesas do Ensino foi de R\$ 139.673.930,79, perfazendo um percentual de 27,90% de aplicação no ensino, em atendimento ao disposto constitucional de vinculação dessas receitas específicas do município de, no mínimo, 25%.

A tabela a seguir apresenta os dados de arrecadação e aplicação das receitas de ensino, de 2012, ano de articulação na elaboração do primeiro PME a 2019, quarto ano de vigência do PME atualizado em 2015.

Tabela 3 — Dados de arrecadação e aplicação das receitas de ensino – 2012 a 2019

Ano	Total de receitas vinculadas à aplicação em educação	Total de aplicação no ensino	Percentual
2012	R\$ 388.521.637,17	R\$ 88.522.083,61	26,56%
2013	R\$ 434.302.009,34	R\$ 99.896.217,89	26,99%
2014	R\$ 471.045.532,01	R\$ 113.244.910,20	28,24%
2015	R\$ 483.081.356,36	R\$ 115.703.596,61	28,19%
2016	R\$ 521.032.917,48	R\$ 119.935.421,20	26,78%
2017	R\$ 578.516.417,71	R\$ 139.673.930,79	27,90%
2018	R\$ 630.345.285,67	R\$ 150.774.262,00	27,65%
2019	R\$ 688.264.794,81	R\$ 164.405.716,60	27,70%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Balancete de Receitas e Despesas de Ensino publicado nos Diários Oficiais do Município⁴⁸

Conforme expressam os dados, entre os anos de 2013 e 2015, apesar do aumento do valor total da receita, houve uma queda da arrecadação tributária com relação ao crescimento do ano anterior. Tal queda na arrecadação local insere-se no contexto da crise econômica nacional que, aponta Mascaro (2018), tem suas raízes na crise mundial de 2008⁴⁹.

Os percentuais de despesa de ensino, considerando a arrecadação de cada ano, demonstram que não houve aumento significativo no financiamento da educação municipal, apesar dos anúncios do PME de 2013 e de 2015, convergentes com a perspectiva do PNE 2014-2024. Vale ainda destacar que tais dados englobam ações da rede pública e conveniada.

O Censo Escolar de 2017 apontou que a cidade contava com uma população de 51.156 estudantes de Educação Básica, sendo matrículas distribuídas em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, incluindo alunos da educação de jovens e adultos e a modalidade de educação especial. Dentre essas matrículas, 38.503 (75,26%) são matrículas de escolas públicas, sendo 22.859 (59,4%) em escolas estaduais e 15.644 (40,6%) em escolas municipais.

São Carlos possui sistema de ensino próprio, instituído pela Lei Municipal 13.795/2006. O Sistema Municipal de Ensino é composto pelas instituições públicas e privadas de educação infantil, escolas municipais de ensino fundamental e como órgãos municipais a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação.

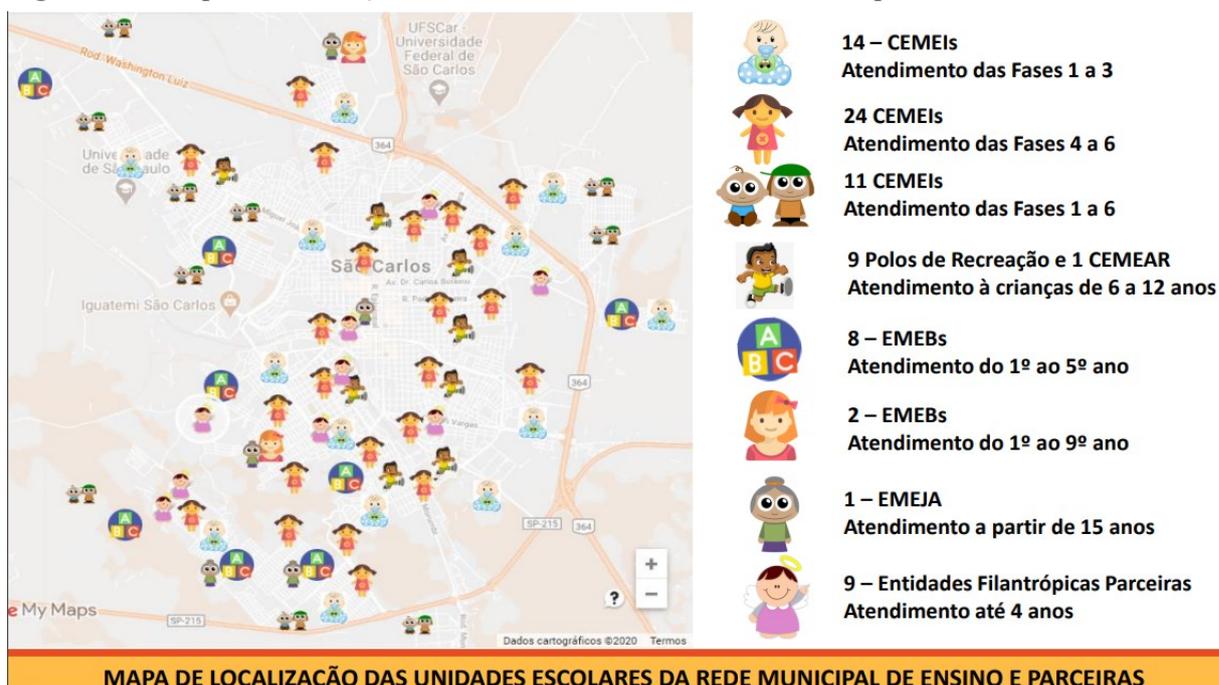
Atualmente, a rede pública municipal estatal do município é composta por 49 Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI), dez Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEB) e uma Escola Municipal de Educação de Jovens e Adultos (EMEJA), além dos polos de recreação e do Centro Municipal de Extensão e Atividades Recreativas (CEMEAR). O atendimento de crianças de até 4 anos também é feito por meio de nove entidades filantrópicas que estabelecem parceria com o Poder Público Municipal. A alfabetização de jovens e adultos ainda é atendida por meio do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA). Para atendimento da educação especial, além dos professores municipais que atuam nas salas de recurso multifuncionais, o município também estabelece convênios com o terceiro setor, por meio da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e da Associação de Capacitação, Orientação e Desenvolvimento do Excepcional (ACORDE).

⁴⁸ Datas das publicações: 29/01/2013; 28/01/2014; 30/01/2015; 29/01/2016; 27/01/2017; 30/01/2018; 30/01/2019; 30/01/2020.

⁴⁹ O autor apresenta como o investimento na indução ao consumo interno e as relações comerciais com a China estabelecidas durante os governos petistas retardaram a crise no Brasil, contudo não impediram a “captura definitiva do país pela dinâmica do capitalismo internacional” (MASCARO, 2018, p.43).

A figura a seguir mostra a distribuição geográfica das instituições no município:

Figura 2 — Mapa de localização das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino e Parcerias.

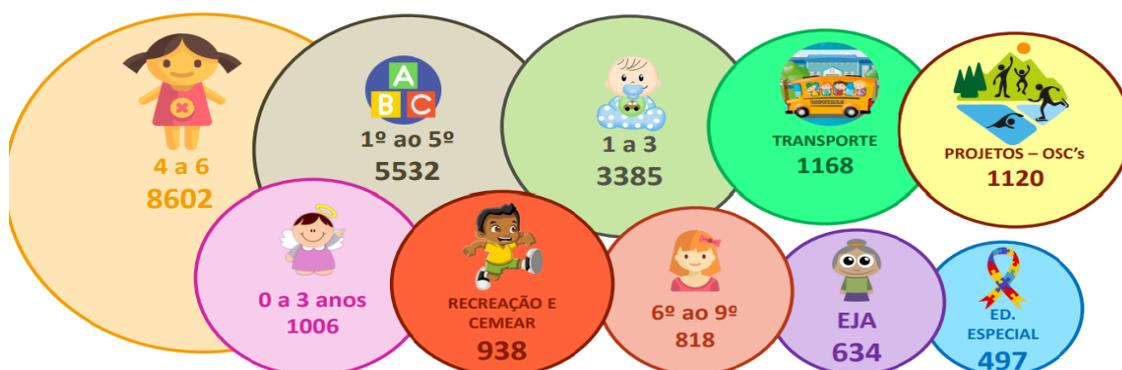


Fonte: Secretaria Municipal de Educação “Apresentação: Planejamento e Protocolo para um possível retorno às aulas presenciais – GT Secretaria Municipal de Educação” (SÃO CARLOS, 2020).

Conforme é possível observar na figura, há grande distribuição geográfica das instituições destinadas à educação no município, realizada tanto pelos CEMEIs quanto pelas entidades filantrópicas. Já as EMEBs, embora em número reduzido, são escolas que concentram um número significativo de matrículas por unidade.

Com relação aos atendimentos, a Secretaria Municipal de Educação aponta os seguintes dados:

Figura 3 — Educação Municipal em número de atendimentos.



Fonte: Secretaria Municipal de Educação “Apresentação: Planejamento e Protocolo para um possível retorno às aulas Presenciais” – GT Secretaria Municipal de Educação (SÃO CARLOS, 2020)

Tratam-se, portanto, de 6.350 atendimentos no ensino fundamental regular, 11.987 atendimentos de 0 a 6 anos pela rede pública estatal, por meio dos CEMEIs e 1006 atendimentos por meio de parcerias por meio de entidades cujos projetos de atendimento são analisados pelo CME e validados pela Câmara Municipal, por meio da aprovação da continuidade de repasse às instituições.

Além do Sistema Municipal de Educação em 2006 também foi aprovada a Lei 13.889, que regulamenta o Estatuto da Educação, com a estruturação e organização da educação pública municipal de São Carlos, instituição do plano de carreira e remuneração para os profissionais da educação (SÃO CARLOS, 2006a).

No caso do município de São Carlos, embora não tenha assumido escolas estaduais no processo de municipalização da década de 1990 (SÃO CARLOS, 2008), a rede municipal divide a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental com a rede estadual. De acordo com informações do site da Diretoria de Ensino da região de São Carlos, o município possui atualmente 34 escolas estaduais com ensino fundamental, dentre elas, onze escolas ofertam do 1º ao 5º ano, cinco de 1º ao 9º ano e dezoito de 6º ao 9º ano. Já a Secretaria Municipal de Educação possui dez escolas de ensino fundamental, sendo oito de 1º ao 5º ano e duas de 1º ao 9º ano.

Até o ano de 1990, o município possuía catorze Centros Municipais de Educação Infantil, inaugurados entre 1955 e 1990, além de contribuir com entidades assistenciais que atuavam com creches (SÃO CARLOS, 2008). É a partir da década de 1990 que o município passa a atuar no ensino fundamental, conforme o quadro a seguir:

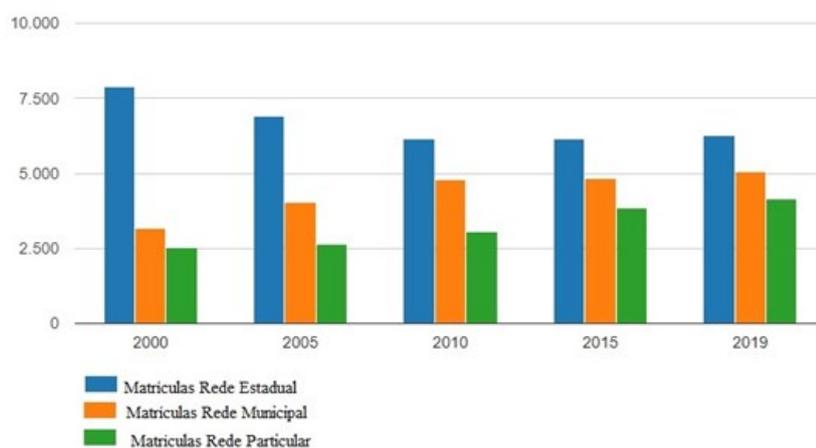
Quadro 4 — Inauguração de escolas de Ensino Fundamental do município de São Carlos

Inauguração da UE	Nome da Unidade	Bairro
10/04/1991	EMEB Dalila Galli	Jockey Club
27/03/1992	EMEB Carmine Botta	Boa Vista
11/07/1992	EMEB Afonso Fioca Vitali	Cidade Aracy I
11/03/1998	EMEB Maria Ermantina Carvalho Tarpani	Jardim Botafogo
27/04/1998	EMEB Arthur Natalino Deriggi	Cidade Aracy II
27/04/1998	EMEB Antônio Stella Moruzzi	Jardim Tangará
21/10/1999	EMEB Janete Maria Martinelli Lia	Jardim Pacaembu
01/09/2000	EMEB Angelina Dagnone de Melo	Santa Felícia
15/02/2020	EMEB Ulysses Ferreira Picolo	Residencial Eduardo Abdelnur
14/03/2020	EMEB Aleyr Affonso Leopoldino	Jardim Araucária

Fonte: Atualizado pela autora a partir de São Carlos 2008

Observamos que a maior parte das escolas destinadas a esse nível de ensino se deu sob vigência do FUNDEF, sendo cinco das dez escolas municipais inauguradas de 1998 a 2000. Quanto à distribuição das matrículas, o gráfico a seguir demonstra o crescimento da responsabilização municipal e a queda da atuação estadual na oferta dos anos iniciais a partir do ano 2000:

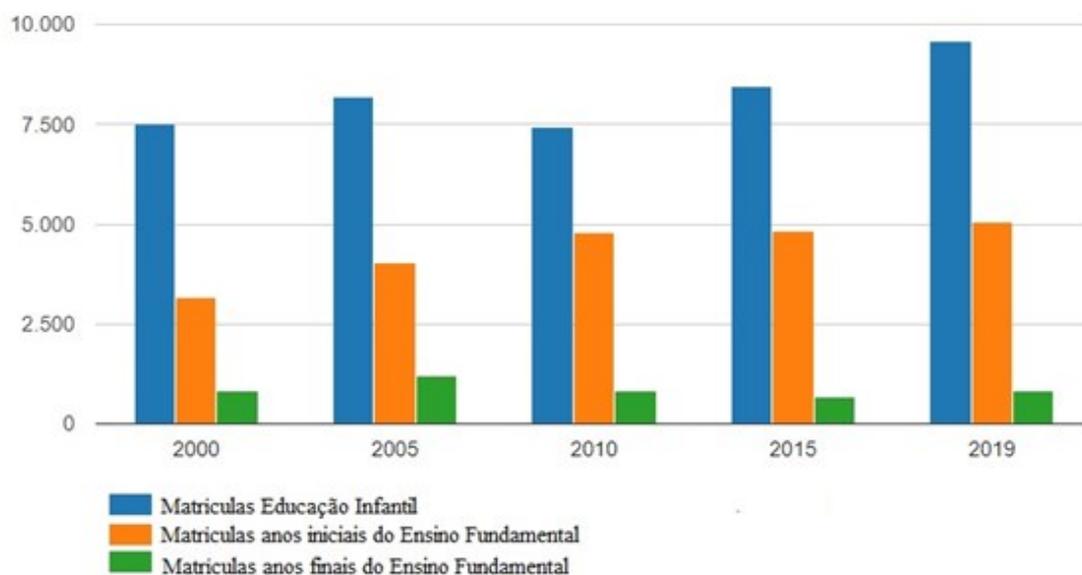
Gráfico 2 — Evolução das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental em São Carlos por rede.



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do SIM- SEADE 2020.

É possível observar no gráfico a retração da atuação da rede estadual nos anos iniciais do ensino fundamental concomitante ao avanço das redes municipal e privada de ensino.

Apesar dos anúncios de ampliação das receitas municipais ao assumir os anos iniciais do ensino fundamental propagandeados pelo FUNDEF, Davies (2008) chama atenção ao fato de que a União não cumpriu com os investimentos que lhe cabiam. Além de que a redistribuição proporcionada pelo Fundo não trazia recursos novos, o que implicava para alguns municípios a complementação, enquanto para outros, a perda de receitas, caso de 39,3% dos municípios brasileiros. Em São Carlos, ao longo do FUNDEF registrou-se a perda de cerca de quatro milhões anuais (SÃO CARLOS, 2008), uma vez que a ênfase das matrículas era de educação infantil. O gráfico a seguir demonstra a evolução de matrículas na rede municipal a partir do ano 2000.

Gráfico 3 — Evolução das matrículas na rede regular municipal de São Carlos

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do SIM- SEADE 2020.

É possível observar entre 2005 e 2010 uma retração nas matrículas de educação infantil enquanto as matrículas do ensino fundamental nos anos iniciais se ampliavam, o que não acompanha o mesmo ritmo nos anos subsequentes, quando as matrículas na educação infantil voltaram a crescer. Ao realizar um estudo mais aproximado com relação às matrículas da rede, Henriques (2019) demonstra que tal ampliação não se deu de forma equânime com relação à demanda. O autor apresenta como as regiões da cidade tiveram por vezes essa ampliação por meio da descentralização por meio de subvencionadas, especialmente no segmento creche e na modalidade integral. Conforme as análises apontam, num atendimento mais precário e em relações de trabalho precarizado dos profissionais que atuam nessas instituições.

Embora oficialmente São Carlos não tenha assumido as escolas de anos iniciais da rede estadual, como foi o caso de muitos municípios ao longo do processo de descentralização da década de 1990, os dados apresentados apontam que o “compartilhamento” da responsabilidade pelos anos iniciais se dá num contexto de afastamento da rede estadual e crescimento da atuação do município nesse segmento. Portanto, na prática, o município encontra-se na lógica da desconcentração administrativa das matrículas empreendida fortemente no Estado de São Paulo desde a década de 1990.

Conforme já anunciamos com relação aos dados de monitoramento, São Carlos também enfrenta, dentre os desafios dos planos de educação, a dificuldade da tomada dos mesmos como políticas de Estado e não de governo (DOURADO, 2010). Isso imprime os desafios históricos do Brasil frente à tradição política patrimonialista, de não reconhecimento da finalidade política

como ocupação do espaço público para a consolidação dos direitos. Nesse sentido, a alternância de poder, pressuposto do Estado democrático, é, contraditoriamente, acompanhada da leitura enviesada de que a soberania popular, nessa perspectiva estrita ao resultado das urnas, assevera chancelamento de qualquer projeto político. Independentemente dos direitos ou planejamento socialmente pactuado e formalizado por meio da legislação.

É necessário considerar que as políticas públicas atrelam-se ao conjunto de valores e projetos de sociedade dos que assumem o poder e as forças sociais que representam (AZEVEDO, 2004). Desse modo, destacamos que, no recorte temporal desta pesquisa (2005-2019), o Executivo Municipal teve à frente quatro diferentes prefeitos: Newton Lima (PT), de 2001 a 2008; Oswaldo Barba (PT), de 2008 a 2012; Paulo Altomani (PSDB), de 2013 a 2016 e Airton Garcia (PSB e, posteriormente PSL), a partir de 2017. Considerando as relações federativas, destacamos que são quatro gestões que estiveram alinhadas a projetos que ocuparam e ocupam cargos executivos de poder na esfera estadual e federal após a reabertura democrática: o PSDB ocupou a presidência de 1994 a 2001 e está à frente do governo estadual desde 1995; o PT ocupou a presidência de 2002 a maio de 2016 e o PSL esteve brevemente com a presidência, pois foi o partido pelo qual Jair Bolsonaro se elegeu à presidência, embora tenha abandonado a sigla poucos meses depois.

Quanto à composição do legislativo municipal, a tabela a seguir apresenta a quantidade de cadeiras por partido ao longo dessas gestões:

Tabela 4 — Número de cadeiras por partido no início de cada legislatura⁵⁰

Gestão	P M D B	P S D B	P T	PFL/ DEM	P S	P V	P T B	P R	P S C	P H S	S D	P R B	R E D E	P S B	P D T	T O T A L	
2005-2008	2	3	3	1	-	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	14	
2009-2012	3	3	3	-	2	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	14	
2013-2016	4	4	4	-	1	1	1	2	1	1	2	-	-	-	-	21	
2017-2020	4	2	-	-	3	1	-	2	1	-	-	1	1	1	4	1	21

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados pela Câmara Municipal

Observamos a alternância de 16 partidos que assumiram postos logo após as eleições ao longo das quatro gestões. No período, a Câmara passou por uma mudança, com a extensão de 1/3 na sua composição, passando de 14 para 21 vereadores.

Tal aumento também é observado quanto à pulverização partidária nas composições: de 2005-2008, havia 8 partidos com representatividade; de 2009-2012, 7 partidos; de 2013-2016,

⁵⁰ A tabela considera a composição a partir dos dados obtidos nas eleições, pois há casos de mudança de partido após o pleito.

passou a 10 partidos e de 2017-2020, 11 partidos, bem como foi marcado pelo crescimento da ocupação de cadeiras por partidos conservadores.

Ao longo do período, observamos que os partidos cujo prefeito foi eleito tiveram também representação significativa: de 2005-2008, PT, com 3 vereadores, perfazendo 21,5%; de 2009-2012, PT, com 3 vereadores, perfazendo 21,5%; de 2013-2016, PSBD, com 4 vereadores, perfazendo 19% e de 2017-2020, PSB com 4 vereadores, perfazendo 19%. Apesar de não ter representante do Executivo eleito, o partido que apresentou crescimento e maior estabilidade ao longo do período foi o PMDB/MDB.

Foram 44 vereadores que ocuparam o cargo ao longo do período⁵¹. Na recomposição, em 2009 foram nove vereadores que não estavam no mandato anterior, perfazendo a “renovação” de 64% do quadro; em 2013 foram nove vereadores que não estavam no mandato anterior, perfazendo 42,8%; em 2017 foram outros quatorze vereadores que não estavam no mandato anterior, perfazendo 66,6%. Contraditoriamente, tais “renovações” foram acompanhadas de ascensão conservadores nos debates e posturas da Câmara.

4.2 O papel das Conferências Municipais de Educação e a construção da Minuta de 2008

A elaboração do Plano Municipal de São Carlos foi um processo longo, formalmente iniciado em 2005, por meio da promoção de Conferências municipais de educação, cujo principal agente foi a SME e não a ação articulada da sociedade civil, nos termos da teoria liberal moderna da cidadania. Mesmo a organização das conferências e participação na construção do PME serem atribuições claras do CME (SÃO PAULO, 1995; SÃO CARLOS, 2003; 2004) enquanto formalização da participação social, o processo de elaboração e adequação foi um percurso marcado por momentos distintos, caracterizados por silêncios, assentimento, protagonismo e contradições, configurando a liderança governamental, tal qual previsto nas orientações de Dakar.

O município de São Carlos possuía até dezembro de 2019 o “Portal da Educação”⁵², no qual estavam disponíveis a legislação educacional municipal, bem como documentos que traziam aspectos históricos da construção do PME. De acordo com as informações do portal, o PME começou a ser discutido em 2005, na III Conferência Municipal de Educação, cujo tema foi “Diretrizes para um Plano Municipal de Educação”. Os textos que orientaram os trabalhos

⁵¹ Ver ANEXO G.

⁵² Todos os documentos do Portal da Educação, incluindo a legislação municipal, foram retirados do site em dezembro de 2019, numa orientação política local alinhada ao que veio sendo praticado na instância federal, sob governo de Jair Bolsonaro.

foram o “Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira”, “Plano Estadual de Educação: Proposta da Sociedade Paulista” e Caderno de Texto do V CONED “Educação, Democracia e Qualidade Social - Educação pública, gratuita e de qualidade é direito de todos e dever do Estado – Educação não é Mercadoria” (SÃO CARLOS, 2008).

Observamos que, no contexto municipal, os documentos de referência adotados eram fruto do debate da sociedade civil organizada por meio do Fórum de Defesa da Escola Pública, apesar da derrota que esse projeto democrático sofrera no Congresso, conforme apresentado na seção anterior. Em vez de voltar-se à avaliação do PNE vigente, as indicações às entidades ligadas à educação no IV CONED foram: luta pela derrubada dos vetos ao PNE instituído pela Lei 10.172/2001 e busca pela participação na elaboração dos planos locais, buscando resgatar elementos da “Proposta da Sociedade Brasileira” (DOURADO, 2010).

O município do São Carlos, no início dos debates sobre seu PME, adotou as indicações do IV CONED para construção do texto base. É importante destacar a convergência político-partidária nas gestões federal e municipal que contextualizava tal decisão: a adoção dessa medida no município, na Conferência realizada em 2005, se deu no primeiro ano do mandato de reeleição do Partido dos Trabalhadores à frente da prefeitura municipal de São Carlos, com o prefeito Newton Lima, concomitantemente ao terceiro ano do mesmo partido à frente do governo federal, com o presidente Lula⁵³. As indicações dos documentos base adotados tiveram ainda forte atuação do PT em sua articulação, conforme discutido na seção anterior.

O princípio da participação era um marco que o Partido dos Trabalhadores desejava imprimir a seu governo na esfera federal, como analisou Aranda (2009), num diálogo permanente com entidades organizadas dos mais diversos setores; não superando, no entanto, os rumos neoliberais preconizados nas gestões anteriores e as indicações políticas da Terceira Via.

Ainda em 2005, foi lançado pela Secretaria de Educação Básica do MEC, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e UNICEF, o “Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação”, com o objetivo de subsidiar os municípios na elaboração de diagnósticos e estabelecimento de seus planos, enfatizando os princípios de democracia, colaboração, autonomia, corresponsabilização social e transparência (BRASIL, 2005). São identificados pelo documento como elementos indispensáveis aos planos:

⁵³ Conforme apresentado na seção anterior, houve forte participação do PT, ainda como oposição, na construção do texto “Proposta da sociedade brasileira”, inclusive apresentada como PL pelo deputado Ivan Valente, à época, filiado ao partido.

planejamento conjunto entre sociedade civil e governo, utilização de base científica e previsibilidade orçamentária. O documento aponta como aspectos técnicos e políticos:

O político se refere à participação da sociedade na apresentação de propostas, sugestões e no debate, e na aprovação do próprio conteúdo do Plano. O técnico diz respeito aos aspectos relacionados aos dados estatísticos, demográficos e educacionais das redes estaduais, municipais e das escolas privadas, avaliações, experiências de qualidade; aos dados qualitativos sobre o ensino, à infraestrutura, aos serviços existentes, à análise do orçamento destinado à educação, à arrecadação municipal e, sobretudo, à execução dos planos anteriores (BRASIL, 2005, p. 23).

O documento também apresenta o marco legal nacional e as recomendações internacionais, como os documentos originados das conferências mundiais, que deveriam embasar os planos. A perspectiva de parceria com a sociedade civil era assinalada como elemento estratégico do âmbito político para fortalecer a implementação dos planos (BRASIL, 2005), no sentido da governança (PEREIRA, 1997). Há incorporação das recomendações internacionais, acerca do envolvimento da população, tanto num caráter de controle social, quanto de corresponsabilização, condizentes com as reformas administrativas da década anterior. Dadas as referências, o documento mantém o hibridismo identificado nas demais políticas adotadas pelo MEC: a combinação de elementos da perspectiva democratizante e o receituário neoliberal de ordem gerencial.

Embora não se refira às proposições do Documento Base do MEC para a elaboração dos Planos Municipais de Educação, as ações no município foram condizentes com as indicações ali apresentadas. De acordo com a minuta do PME apresentada ao Conselho Municipal de Educação em 2008, foram organizados grupos de trabalho para construção das diretrizes municipais nos diversos níveis e modalidades, a partir dos eixos temáticos: Organização da Educação Nacional, Gestão Democrática da Educação, Financiamento da Educação, Trabalhadores e Trabalhadoras da Educação (SÃO CARLOS, 2008). São evidenciados, portanto, elementos condizentes à perspectiva do Sistema Nacional de Educação, da democratização, do financiamento para garantia das condições de implementação e as questões dos trabalhadores da educação, todas bandeiras fortemente defendidas no âmbito dos debates sociais do IV CONED.

Segundo a descrição da Minuta, houve um processo de mobilização popular inicial realizado por meio da conferência municipal de 2005, com 135 participantes, embora seja registrada uma população de 218.702 habitantes e uma rede municipal com 824 professores na época (SÃO CARLOS, 2008). Não há registros sobre os meios de divulgação, critério para

seleção dos representantes e nível de envolvimento dos mesmos com algum movimento social ou articulação mais ampla no debate educacional.

O Relatório da III Conferência Municipal de Educação trouxe as deliberações da plenária final, apresentando quarenta e quatro diretrizes denominadas gerais (com ênfase no caráter público estatal na organização do Sistema e orientação das políticas, além da gestão democrática) e noventa e quatro por diretrizes, sendo: cinco para educação infantil; doze para o ensino fundamental; duas para o ensino médio; vinte e uma para a educação de jovens e adultos; nove para educação profissional; catorze para educação especial; oito para educação de crianças em situação de vulnerabilidade social; nove para medidas socioeducativas; catorze para ensino superior (SÃO CARLOS, 2005).

Apesar da rede municipal ser constituída majoritariamente pela educação infantil, observamos que não houve destaque a esse segmento na definição das metas. Tal elemento é importante destacar mediante a definição de que os planos municipais seriam a dimensão local no pacto federativo (ARANDA, PEBONI, RODRIGUES, 2018), como seria possível essa articulação se os elementos de competência do município e que configuram sua rede são secundarizados?

Sintetizaram-se os encaminhamentos das discussões em 2005, conforme relatório da conferência seguinte:

- Universalização do ensino com igualdade de condições de acesso, permanência e aprendizado nos níveis e modalidades de ensino sob a responsabilidade do poder público, nos termos do estabelecido na Constituição Federal;
- Gestão democrática da Educação Pública e Particular;
- Valorização dos Profissionais da Educação;
- Ensino Público e Particular de boa qualidade;
- Igualdade de tratamento que respeite os direitos humanos, coibindo quaisquer formas de preconceito e segregação, em razão de gênero, etnia, cultura, religião, opção política e posição social;
- Vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;
- A progressiva ampliação do tempo de permanência do educando na escola e o aumento gradativo do atendimento especializado aos alunos com necessidades especiais;
- A garantia do direito de organização e de representação, tanto para os educandos quanto para os profissionais da educação, observado o direito de associação sindical, nos termos e limites fixados pela Constituição Federal (SÃO CARLOS, 2007, p.5).

Observamos a recuperação de elementos da discussão sobre a democratização da gestão que eram defendidos ainda na Constituinte, ao estender a gestão democrática ao ensino público

e particular, embora, como já discutido, os termos de regulação da rede privada foram importantes entraves ao avanço de estruturação de um CNE (SAVIANI, 2016b).

No avanço dos aspectos técnicos, em 2006, iniciou-se um trabalho de diagnóstico da educação no município coordenado pelo professor Dr. Jorge Oishi, professor do Departamento de Estatística da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), a partir de levantamento censitário realizado no bairro Cidade Aracy⁵⁴ e dados sobre a rede (SÃO CARLOS, 2008). Conforme a orientação do MEC, o levantamento de dados buscava “subsidiar a descrição de situação de cada nível, etapa ou modalidade de ensino, com base em informações estatísticas, caracterização qualitativa, identificação de problemas, de dificuldades, de perspectivas e de avanços” (BRASIL, 2005, p.9).

Nesse sentido, além de uma descrição pormenorizada das características do município e as redes de ensino, sugeria-se a produção de uma série histórica de dados relevantes, como matrículas nas diversas modalidades e por dependência administrativa, fluxo escolar, formação de professores, recursos financeiros (incluindo aplicação por modalidade), além da situação funcional dos profissionais atuantes na área da educação (BRASIL, 2005). Os dados disponibilizados no documento produzido a partir do estudo diagnóstico realizado em São Carlos e a forma de apresentação abordavam os aspectos prescritos.

O diagnóstico foi incorporado ao texto base da IV Conferência Municipal de Educação “Plano Municipal de Educação: objetivos e metas”, realizada em 2007, com 340 participantes⁵⁵. O documento base da Conferência foi organizado por profissionais que ocupavam cargos técnicos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura⁵⁶, à época funções gratificadas nomeadas pelo prefeito, que ficaram responsáveis pela síntese das contribuições anteriores e as propostas a partir delas. As diretrizes da Conferência anterior foram apresentadas como anexo a esse documento.

O texto de referência no relatório final da IV Conferência Municipal de Educação apresentou organização muito distinta do anterior, não apenas pelos dados do diagnóstico que foram incorporados, como também pelo levantamento de políticas relacionadas a cada item a

⁵⁴ A escolha do bairro é justificada devido ao crescimento demográfico e a vulnerabilidade social (SÃO CARLOS, 2008), em consonância com a perspectiva das políticas focais.

⁵⁵ De acordo com lista de presença que compõe o documento, 393 pessoas participaram da abertura; destas, 217 pessoas estavam no credenciamento da manhã anterior e 118 estavam presentes nos GTs que, de acordo com a programação, efetivamente trabalharam com o texto base.

⁵⁶ Embora declare um processo democrático, ao citar os responsáveis pela construção do texto-base, o Relatório Final apresenta dezessete nomes, identificando seus cargos de atuação na Secretaria Municipal de Educação e Cultura e um diretor de escola, além da representação da UFSCar, porém é citado apenas o nome do professor Jorge Oishi, responsável pelo diagnóstico. Há referência à participação de membros do Conselho Municipal de Educação, porém sem a identificação dos conselheiros.

ser discutido: 1. Diversidade e inclusão; 2. Gestão democrática; 3. Valorização profissional; 4. Ações articuladas poder público e sociedade; 5. Novas tecnologias; 6. Recursos; 7. Educação de qualidade para todos (SÃO CARLOS, 2007).

É possível identificar reorientação entre os documentos de referência, de modo que o documento-base de 2007 aproxima-se claramente de indicações relacionadas à equidade e às defesas da Terceira Via, destacando-se as relações entre poder público e sociedade no caráter de aprofundamento da atuação da sociedade civil nos termos de corresponsabilização. Bem como das orientações internacionais discutidas na segunda seção (WCEA, 1990; BRASIL, 1994; UNESCO, 2001).

Embora não haja menção no relatório anterior, no qual foram definidas as diretrizes para o PME a ser elaborado, o documento “Cidades Educadoras” é apresentado como norteador do texto base da IV Conferência.

De acordo com informações do site da Associação Nacional das Cidades Educadoras a “Carta das cidades educadoras”, documento de referência aos municípios que se tornam signatários, baseia-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) e na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001). O documento foi firmado em 1990, no 1º Congresso Internacional das Cidades Educadoras, e revisado em 1994 e 2004, em novos congressos internacionais. Nessa perspectiva, a educação é apresentada na Carta como elemento coesivo na formação de um “civismo democrático”, nos termos de uma “cidadania global”, alinhada às concepções pós-modernas e de sociedade da informação.

As razões que justificam esta função são de ordem social, econômica e política, sobretudo orientadas por um projeto cultural e formativo eficaz e coexistencial. Estes são os grandes desafios do século XXI: Primeiro “investir” na educação de cada pessoa, de maneira a que esta seja cada vez mais capaz de exprimir, afirmar e desenvolver o seu potencial humano, assim como a sua singularidade, a sua criatividade e a sua responsabilidade. Segundo, promover as condições de plena igualdade para que todos os fatores possíveis para que se possa construir, cidade a cidade, uma verdadeira sociedade do conhecimento sem exclusões, para a qual é preciso providenciar, entre outros, o acesso fácil de toda a população às tecnologias da informação e das comunicações que permitam o seu desenvolvimento. Possam sentir-se respeitados e serem respeitadores, capazes de diálogo. [...] Neste contexto, as cidades de todos os países, devem agir desde a sua dimensão local, enquanto plataformas de experimentação e consolidação duma plena cidadania democrática e promover uma coexistência pacífica graças à formação em valores éticos e cívicos, o respeito pela pluralidade dos diferentes modelos possíveis de governo, estimulando mecanismos representativos e participativos de qualidade (CARTA, s/p, 1990, grifos nossos).

Sob o princípio de que as cidades se assumam como plataformas de experimentação e consolidação da cidadania democrática, “a cidade deverá ser um espaço promotor de inserção e coesão social, de participação e associativismo, de parcerias de colaboração de entidades públicas, privadas e sociais, de forma a combater os problemas de desigualdade e de exclusão social” (LOPES, 2009, p.61). A Carta aponta para a perspectiva do território educativo, no qual todos assumem papel potencial de educadores, das experiências intergeracionais, da educação formal, não-formal e informal ancoradas nos princípios de solidariedade, valorização da diversidade e cultura da paz, além do conceito de educação ao longo da vida, apesar do claro enfoque da infância e juventude do documento.

O chamado à participação “crítica e co-responsável”, nessa perspectiva, alia-se à construção de uma identidade cultural capaz de assumir responsabilidades e conviver com a flexibilidade que o mundo (produtivo) atual impõe. A educação deve ser promotora do “equilíbrio e a harmonia entre identidade e diversidade [... e a cidade educadora] não procura soluções unilaterais simples, aceita a contradição e propõe processos de conhecimento, diálogo e participação como o caminho adequado à coexistência *na e com a incerteza*” (CARTA, s/p, 1990, grifos nossos).

O município deveria promover o levantamento de dados e canais de comunicação com a população, nos quais tais dados pudessem ser expostos e debatidos, para formulação de projetos e estímulo “da participação a partir das instituições e organizações civis e sociais, tendo em conta as iniciativas privadas e outros modos de participação espontânea” (CARTA, s/p, 1990). A cidade deve fomentar boas práticas de desenvolvimento sustentável e a educação deve estar vinculada às necessidades do mercado de trabalho, de modo a abrir a todos os habitantes “a possibilidade de ocuparem um lugar na sociedade [... promovendo os valores] o respeito, a tolerância, a participação, a responsabilidade e o interesse pela coisa pública, seus programas, seus bens e serviços.” (CARTA, s/p, 1990).

Observamos, portanto, que os princípios defendidos na “Carta das Cidades Educadoras” condiz com as bases neoliberais da e para a educação, conforme discutido na segunda seção. O interesse social é relacionado à atuação na promoção de serviços, via terceiro setor, conforme a indução ao associativismo que se depreende do documento. Já o conceito de educação ao longo da vida ao desenvolvimento de valores que permitam à adaptação a novos desafios do mercado de trabalho, somado à construção de uma identidade cultural harmônica ao local e global, aberta à coesão social.

Destacamos ainda que, apesar dos discursos dos valores solidários, os termos da sociedade civil apresentado não superam a ótica neoliberal, na qual

a expressão dos interesses particulares que têm no mercado a sua racionalidade. [...] Ou seja, a esfera da sociedade civil - entendida, segundo o conceito liberal, como o que está fora da órbita do Estado - é tomada como o espaço para se buscarem soluções para as questões econômicas, políticas e sociais (DURIGUETTO, 2008, p. 90).

E essa sociedade é pensada como “indiferenciada, a-classista, homogênea. É retirado, assim, o seu caráter contraditório, colocando em seu lugar a colaboração, o consenso como sendo o conteúdo das suas ações e intervenções na sociedade” (DURIGUETTO, 2008, p. 93). Nesse sentido, a ênfase na *cidade*, composta por todos os *cidadãos*, orientados pelos pressupostos da *cidadania global*, e não no *município*, enquanto ente federativo promotor de determinado direito, realçando a desresponsabilização estatal na área social.

Outra diferença entre os textos apresentados na III e IV Conferências Municipais de Educação de São Carlos foi a adoção do PNE 2001-2011 como referência; o que havia sido duramente repudiado pelo IV CONED (DOURADO, 2010). O relatório da IV Conferência, por meio do eixo “Ações articuladas poder público e sociedade”, apresenta metas que ultrapassam a dimensão da educação escolar e, em muitas delas, explicita-se o caráter das parcerias com ONGs, empresas, expansão da rede conveniada e ênfase quanto aos insumos educacionais, em outra clara reorientação do documento base com relação ao pactuado na conferência municipal anterior, em que o fortalecimento do sistema público estatal era uma defesa (SÃO CARLOS, 2007; SAVIANI, 2013b).

Tais alterações significativas se dão, em 2007, sob o contexto do “Plano de Desenvolvimento da Educação” (PDE) e a promulgação do decreto nº 6.094/07, estabelecendo o “Compromisso Todos pela Educação”, que, conforme debatido na segunda seção, delineavam um percurso centralizador no aspecto de planejamento das relações federativas e descentralizador na promoção da corresponsabilização social e a participação empresarial na educação (MARTINS, 2016; SAVIANI, 2009). O PDE apresentava quatro aspectos norteadores do desenvolvimento das políticas e programas da educação básica: formação de professores; financiamento; avaliação e responsabilização; plano de metas estabelecido no decreto nº 6.094/07 (SAVIANI, 2009).

Conforme anuncia o decreto, o regime de colaboração da União para com os entes federados continuava por meio de programas e ações de assistência técnica e financeira, contudo, agora condicionadas à adesão ao Compromisso; e a necessidade de mobilização

social⁵⁷, em termos de corresponsabilização pela qualidade da educação. O termo qualidade foi atrelado aos resultados mensuráveis por meio das metas das avaliações externas e fluxo escolar com o IDEB, transparência dos resultados e a implantação de políticas meritocráticas para os profissionais, tanto professores, como gestores (ADRIÃO; GARCIA, 2008; CABRAL NETO; CASTRO; GARCIA, 2016). O decreto estabeleceu ainda os eixos de ação dos programas de apoio da União: 1. Gestão educacional; 2. Formação de professores e profissionais de serviços de apoio escolar; 3. Recursos pedagógicos e 4. Infraestrutura física, além de materiais e tecnologias educacionais (BRASIL, 2007b).

A busca por recursos junto ao governo federal foi destacada para garantia do investimento em educação pelo município no próprio documento final da IV Conferência Municipal de Educação:

Como esta é uma cidade cuja capacidade de investimento está comprometida, por conta de dívidas contraídas até o ano 2000, fica difícil, no curto prazo, ampliar ainda mais os investimentos. A saída tem sido buscar recursos em programas federais mantidos pelo MEC, FNDE, etc. e, agora, os propostos pelo governo federal no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (SÃO CARLOS, 2007, p.24).

Além da questão da dívida pública, nos termos da “responsabilidade fiscal” destacada a partir da reforma do Estado acrescenta-se a ampliação do papel do município na oferta dos anos iniciais do ensino fundamental ao longo da década de 1990. O alinhamento às políticas propostas pelo MEC, bem como a responsabilização local são elementos considerados no processo das transferências voluntárias da União:

O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem *capacidade de avançar com suas próprias forças* e o aumento das transferências de recursos *condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho* para as escolas e as redes educacionais *que necessitem de apoio técnico e financeiro* (BRASIL, s/d, p.39, grifos nossos).

Observamos o avanço gerencialista dessas políticas, que vão constituindo um sentido vertical ao regime de colaboração na ausência de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, de modo que a descentralização pela execução, sob o discurso da maior participação e controle social, foi acompanhada pelo aumento dos controles centralizados (NOGUEIRA; RANGEL, 2011; AZEVEDO, 2002; ADRIÃO; GARCIA, 2008).

⁵⁷ Conforme estabelece o artigo 7º do decreto: “Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes públicos e *privados*, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade de educação básica” (BRASIL, 2007b, grifos nossos)

Há o claro afastamento do Estado do financiamento como elemento básico ao direito, posto o recorte, como se não fosse uma necessidade comum o financiamento estatal. Essa foi uma desconfiguração do princípio da gestão democrática defendido pelos movimentos sociais na década de 1980, de modo que os profissionais e comunidade escolar são chamados à gestão dos problemas, encontrando “soluções criativas” ao subfinanciamento educacional (SAVIANI, 2013a; WCEA, 1990). Além da clara cultura de metas, condizente com a adoção dos padrões mercantis defendidos pela ala do empresariado (SILVA; PERONI, 2013; MARTINS, 2016).

Esse alinhamento pode ser observado, no município de São Carlos, não apenas pelas mudanças do texto base de construção do PME assinaladas na IV Conferência Municipal de Educação, como no próprio regimento interno que apontou, como um dos objetivos, o lançamento do Comitê local “Compromisso Todos pela Educação”, firmado em São Carlos, sete meses após a publicação do Decreto 6.094/2007 (SÃO CARLOS, 2007; BRASIL, 2007).

Ao final da IV Conferência, foi instituída uma comissão com objetivo de concluir a sistematização do PME, com nove membros identificados como representantes da SME, nove representantes de professores municipais, duas representantes da UFSCar e dois representantes de outros setores da prefeitura. Sem menção aos trabalhos dessa comissão, em 2008, foi enviado ao Conselho Municipal de Educação, para “aperfeiçoamento e referendo”, o documento “Minuta do Plano Municipal de Educação 2008-2012”, no qual são anunciados dois âmbitos abordados: instituições sob a supervisão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e as de responsabilidade de outras esferas federativas, considerando a atuação municipal no regime de colaboração (SÃO CARLOS, 2008).

Apesar da reorientação identificada na IV Conferência, a Minuta retoma os documentos da III Conferência como as bases do plano, ressaltando a importância do envolvimento dos movimentos sociais e sociedade organizada nos debates da “Proposta da Sociedade Brasileira”. A Minuta apresentou vários dados municipais, cuja fonte era o site próprio da prefeitura: aspectos históricos, físico-geográficos, atividades econômicas, situação financeira diante da dívida pública. O documento trouxe dados sobre a evolução do quantitativo de profissionais da educação no município, dados históricos sobre o sistema municipal, considerando as instituições privadas, as conveniadas e a rede pública, além de uma contextualização teórica de Paulo Freire, que orientaria a educação municipal, combinada à perspectiva da Cidade Educadora (SÃO CARLOS, 2008).

A Minuta apresentou doze princípios educacionais, dos quais nove foram incorporados do documento “Plano Estadual de Educação – proposta da sociedade paulista”, dois da LDB e um de redação própria, “a fim de *contemplar integralmente* as discussões e anseios expressos

pelos participantes da III e da IV Conferências Municipais de Educação” (SÃO CARLOS, 2008, p.25, grifos nossos). O 12º princípio, que se encarregaria dessa tradução integral, expressa: “12 – Ações articuladas entre poder público e sociedade, de modo a promover a participação efetiva da população na vida social, ambiental, cultural e escolar na perspectiva de Cidade Educadora” (SÃO CARLOS, 2008, p.26), embora este não guardasse nenhuma relação com os debates sociais dos documentos base dos quais partiram as primeiras discussões e deliberações.

Ao expor o 12º princípio como meio de “contemplar integralmente as discussões e anseios” dos conferencistas da III e IV Conferência Municipal de Educação, o documento orienta-se pela estratégia de reportar uma ação de uma específica gestão como plataforma da sociedade local. Conforme já apresentado, a questão da Cidade Educadora foi inserida por técnicos da SME que organizaram o material base da IV Conferência, destacamos também que o 12º princípio se distancia do caráter público estatal e da ênfase da educação formal regular das discussões registradas no relatório final da III Conferência Municipal de São Carlos.

A Minuta de 2008 apresenta as metas organizadas em nove eixos, conforme o quadro a seguir:

Quadro 5 – Minuta do PME de São Carlos 2008

<i>Temas</i>	<i>Eixos</i>	<i>Quantitativo de metas e ênfase das mesmas</i>
Relação com a sociedade	Gestão Democrática	5 metas: colegiados, sistema de avaliação e cidade educadora
	Ações articuladas – poder público e sociedade	1 meta: constituição de Observatório da Educação via CME para estruturar ações em conjunto com sociedade civil
	Educação na Diversidade	44 metas: relações étnico-raciais (7); educação especial (12); inclusão social (7); educação ambiental (6); artes (12)
Níveis e modalidades	Educação Infantil	9 metas: acesso, critérios de atendimento, alimentação, proporcionalidade adultos e crianças, corresponsabilização social ⁵⁸
	Ensino Fundamental	12 metas: número de alunos por sala, coordenação pedagógica, corresponsabilização social, educação complementar, otimização de aprendizagem, formação de professores, avaliação e fluxo
	Ensino Médio (regular)	9 metas: corresponsabilização social, acesso e permanência, agremiações estudantis, diálogo com universidade
	Educação Profissional	14 metas: estabelecimento de fórum, diagnóstico de demanda, parcerias, aumento da oferta, criação de fundo para financiamento

⁵⁸ Na educação infantil e ensino fundamental a estratégia para ampliação da participação e corresponsabilização social é a implementação do programa “Comunidades de Aprendizagem”, que tem como uma das bases o voluntariado.

	Educação Superior	13 metas: educação à distância, avaliação, diretrizes curriculares, ampliação da oferta, participação da sociedade civil em colegiados universitários, extensão
	Educação de Jovens e Adultos (EJA)	11 metas: oferta, permanência, aceleração, instituição própria, parcerias
Valorização dos profissionais	Profissionais da Educação	16 metas: formação, avaliação, incentivo focal ⁵⁹
Insumos	Novas Tecnologias	7 metas: infraestrutura e equipamentos tecnológicos nas unidades
	Política Municipal do Livro, Leitura e Informação	15 metas: consolidação do Sistema Integrado de Bibliotecas, ampliação de acervo e atendimento, formação, estabelecer programa de incentivo à leitura
Financiamento:	Recursos Financeiros	4 metas: Fundeb, ampliação de aplicação de modo a atingir 30% das receitas
Total:		160 metas

Fonte: elaborado pela autora a partir de São Carlos (2008).

O documento apresenta como instrumentos para a gestão democrática os conselhos municipais e escolares, as agremiações estudantis e a constituição de um sistema de avaliação do município. Conforme já destacado, a elaboração da minuta se deu em convergência com o PDE, no qual um dos pilares foi justamente a adoção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, pautado no fluxo escolar e desempenho nas avaliações externas, além de condicionar o financiamento e apoio técnico aos resultados mediante as metas. Desse modo, a identificação de um sistema de avaliação como elemento de gestão democrática apresentado na minuta condiz com o avanço das políticas de responsabilização e a expectativa de desempenho, uma vez que a mesma atrelou-se aos dispositivos de transferências da União.

Em contrapartida, nada traduz da discussão democratizante sob a qual tal princípio foi inserido no texto constitucional, como discutimos na segunda seção. Tais concepções distanciam-se do princípio da gestão democrática no sentido de coletivização das decisões, tal qual preconizados no debate Constituinte (PINHEIRO, 2015; SAVIANI, 2013a; LIMA, 2014). Esse distanciamento e, em certa medida, aparelhamento do princípio de gestão democrática condiz com a confluência perversa apontada por Dagnino (2004) e apropriação mutiladora descrita por Shiroma, Moraes e Evangelista (2011). Nesse sentido, vale destacar que a reorientação neoliberal e a Terceira via guardam relação intrínseca com a “mudança no conceito de democracia e suas consequências para o fortalecimento do terceiro setor e pela presença do terceiro setor mercantil definindo o conteúdo das políticas públicas em todos os sentidos, principalmente o da gestão” (SILVA; PERONI, 2013, p. 252).

⁵⁹ Política de incentivo à permanência de profissionais em locais de alta rotatividade de profissionais.

Outro aspecto a se considerar, nesse sentido, é a ausência de identificação da concepção de avaliação imbuída na proposta, já que a rede municipal é composta majoritariamente por instituições de educação infantil. Entretanto, dado o claro alinhamento às políticas macro, é possível inferir que os termos adotados condizem com a concepção de qualidade atrelada aos resultados do IDEB (BRASIL, 2007), cuja influência passou a ser cada vez mais acentuada nas decisões da administração municipal (ARELARO, 2007). Ressaltamos que a ênfase nas avaliações externas também foi adotada no PNE 2014-2024, apesar da distância com relação a qualquer discussão social da temática, conforme apresentado na seção anterior (SILVA, 2016; SAVIANI, 2016b).

Embora não apresente nenhuma relação endógena com as discussões locais, a intensificação da participação de São Carlos na Associação Internacional das Cidades Educadoras, bem como a socialização de seus princípios à população (o que enfatiza o distanciamento do debate social empreendido nas Conferências), também são identificadas como mecanismo de ampliação da gestão democrática. De acordo com a visão apresentada nos documentos, a concepção de Cidade Educadora também ampliaria a corresponsabilização social na garantia da educação, destacando as ações articuladas entre governo e sociedade civil⁶⁰ e a valorização da diversidade (SÃO CARLOS, 2008). E a sociedade civil exaltada é a empreendedora.

Conforme é possível observar, não houve destaque nos níveis e modalidades de ensino de responsabilidade do município e desdobramento em ações locais, o que implicaria publicidade aos termos de planejamento da política educacional do município e comprometimento do Poder Público local. A educação infantil representou 5,6% das metas; o ensino fundamental 7,5%, com ênfase à questão da avaliação; educação de jovens e adultos 6,8%; educação especial, embora tenha ocupado também 7,5% das metas, não foi tomada como modalidade de ensino, teve as metas apresentadas no eixo da diversidade e de clara ênfase do compartilhamento com o Terceiro Setor.

No âmbito macro, abordagem da educação infantil no PNE 2001-2011, vigente à época, não se distanciou da concepção assistencial, especialmente no segmento creche, conforme apontado nas conferências internacionais, que definiam como necessidade básica a ampliação do atendimento dessa etapa especialmente às crianças pobres (BRASIL, 2001; WCEA, 1991). A Minuta do PME recuperou elementos do PNE 2001-2011 nesse sentido, ressaltando aspectos

⁶⁰ São identificadas, no documento, como elementos da sociedade civil entidades governamentais, empresariais, bancos, instituições privadas, universidades, ONGs, comunidades escolares.

relacionados ao cuidado e não ao educar, como a ênfase na questão da alimentação⁶¹. E os mesmos percentuais de atendimento para as creches: 30% num prazo parcial e 50% até o final da vigência do plano, considerando todas as crianças dessa faixa etária (BRASIL, 2001; SÃO CARLOS, 2008).

Contudo, enquanto a Meta 2 para a educação infantil do PNE previa os critérios de infraestrutura⁶² a serem observados nas instituições públicas ou privadas, condicionando-os à autorização para construção e funcionamento (BRASIL, 2001), a Minuta do PME traz uma cópia mal sucedida do texto nacional:

5. Realizar o atendimento em sala de aula, respeitando a legislação existente quanto ao número de crianças por docente;
6. A partir do ano de 2008, *somente autorizar construção e funcionamento de instituições de educação infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura definidos no item anterior* (SÃO CARLOS, 2008, grifos nossos)

Os trechos em destaque na citação da Minuta do PME são cópia exata da Meta 3 do PNE 2001-2011. Entretanto, conforme se observa, o item anterior do documento municipal não definia critérios de infraestrutura. Tal redação pode ser um lapso ou uma estratégia, dado que a abordagem específica da estrutura enquanto meta comprometeria o município, ente federativo responsável pela oferta da educação infantil. O “*item anterior*” já expressa a contradição do município colocar como meta o respeito à proporcionalidade legislada quanto ao número de crianças por docente, ou seja, ainda se propõe a efetivar o que legalmente já deveria estar em execução. Como demanda específica do município, a Minuta aponta como critério de qualidade condições para a construção de um currículo de educação infantil⁶³.

Com relação às metas do ensino fundamental, foi maior a apresentação de propostas específicas do município. A Minuta apresentou a necessidade de coordenação pedagógica, proporcionalidade de alunos por turma, acompanhamento de professores iniciantes e promoção de atividades de alfabetização e letramento para otimização da aprendizagem nos anos iniciais, pontos que não são referência direta ao PNE. Entretanto podem se configurar como suporte da

⁶¹ Não negamos o fato que a alimentação é um dos importantes eixos do desenvolvimento dos bebês e crianças pequenas, como discute Hai (2018); contudo, a abordagem dos documentos e a própria indicação de percentuais não reconhece a educação infantil como direito social da criança, mas atrelada às políticas focais, paliativas aos bolsões de pobreza impostos pelo modo produtivo excludente, portanto não calcadas na compreensão do desenvolvimento infantil, mas num caráter compensatório.

⁶² São critérios apontados no PNE: espaço, iluminação, ventilação, segurança, abastecimento de água e energia, instalações sanitárias e de alimentação, mobiliário, equipamentos e acessibilidade. Todos ainda muito inconsistentes na educação pública em 2021, como os debates sobre o retorno das atividades durante a pandemia tem evidenciado.

⁶³ Demanda não atendida até a conclusão desta pesquisa. Como paliativo, a decisão exclusiva da SME foi a adoção do Currículo Paulista como documento de referência da rede municipal.

meta referente à superação do IDEB, condizente com a política emergente com o PDE (SÃO CARLOS, 2008; BRASIL, 2007).

No eixo referente aos profissionais da educação, 75% das 16 metas referiram-se à formação. Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) apontam que a formação de professores aparece como um elemento fundamental nos documentos internacionais para aplicação do ideário das reformas da década de 1990, sob o discurso de desqualificação docente. Nesses documentos, a “inaptidão do professor” (WCEA, 1990) era apontada como entrave à qualidade educacional nos termos da formação dos estudantes adequada às habilidades e competências para as “novas exigências de mercado” (SILVA; PEREIRA, 2016). Isso denotava, nessa perspectiva, a necessidade de reformular a formação inicial docente e a perene formação continuada⁶⁴.

Em Jomtien foi estabelecido o compromisso de ampliação ao atendimento da primeira infância, tendo como principal recorte as crianças pobres (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; WCEA, 1991), entretanto, os níveis de escolaridade dos professores, especialmente no atendimento à educação infantil, ainda eram um desafio concreto. Ao descrever a rede de ensino, a Minuta 2008 apresenta que em 2007 havia na rede municipal 947 professores, cujos níveis de escolaridade são expressos na tabela a seguir.

Tabela 5 — Escolaridade de professores em 2007 por níveis de atuação em São Carlos

Nível de escolaridade dos professores	Nível de atuação			Total	Percentual
	0 a 3 anos	3 a 5 anos	Ensino Fundamental		
EF incompleto	2	-	-	2	0,2%
EF completo	5	-	-	5	0,5%
EM	41	-	-	41	4,3%
Magistério	119	47	20	186	19,7%
Graduação	157	155	255	567	59,9%
Especialização	20	58	40	118	12,5%
Mestrado	5	6	16	27	2,8%
Doutorado	1	0	0	1	0,1%
Total:	350	266	331	947	100%

Fonte: elaborado pela autora a partir de São Carlos (2008)

Conforme é possível observar, na educação infantil no segmento de 0 a 3 anos havia ainda em 2007 profissionais sem qualquer formação específica para atuação na educação, incluindo pessoas que não haviam concluído a educação básica. O documento apresentou que até 1999 a oferta do segmento creche no município pertencia à Secretaria de Assistência Social,

⁶⁴ As autoras apresentam o conjunto de medidas consonantes às exigências de mercado que guiaram a política de formação de professores ao final da década de 1990 e primeira década de 2000 (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

de modo que, embora já houvesse os Centros Municipais de Educação Infantil, a seleção dos profissionais para creche não exigia escolaridade mínima, nem se dava por meio de concurso público (SÃO CARLOS, 2008), situação readequada pelo Estatuto da Educação do município aprovado em 2006 (SÃO CARLOS, 2006)⁶⁵, porém não resolvida, dado ter promovido apenas o enquadramento, sem os termos de adequação da formação⁶⁶.

Outro dado relevante é o percentual de 19,7% de profissionais com formação no magistério em nível médio. Em 1996, o artigo nº 62 da LDB determinou como exigência mínima para admissão de professores na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental a habilitação de professores em nível médio. Contudo, ao instituir a “Década da educação”, em consonância com as orientações dos órgãos e conferências internacionais, o quarto parágrafo do artigo nº 87 da LDB colocou o prazo de dez anos, a contar de 1997, para que todos os profissionais da educação tivessem formação superior (BRASIL, 1996).

Tal prazo foi relativizado pelo PNE de 2001-2011. Nas metas referentes ao magistério da educação básica, as metas 5 e 7 propuseram como prioridade dos programas de formação de professores a identificação de professores leigos, sem a habilitação do magistério como formação mínima e a instituição de programas de formação, ainda que em nível médio, desses profissionais. Desse modo, após cinco anos da definição de prazo para que a formação em nível superior fosse estendida a todos os professores, a partir de um diagnóstico da situação de formação dos professores, o PNE apontava a demanda de alcançar ao menos no nível nacional o que o artigo nº 62 deliberava: a formação mínima de magistério em nível médio. Com relação aos professores de educação infantil, o plano redefiniu o prazo e minimizou o percentual, de modo que estabeleceu novamente dez anos, a contar de 2001, para que 70% dos professores desse segmento tenha formação específica em nível superior (BRASIL, 2001; BRASIL, 1996).

Em 2013, artigo nº 87 foi alterado pela Lei 12.796, tendo revogado o parágrafo que previa a admissão exclusiva de professores habilitados em nível superior ou com formação em serviço (BRASIL, 1996). Dezoito anos após a promulgação da LDB, a formação de professores da educação básica em nível superior voltou a se colocar como meta por meio da Lei 13.005/2014. O atual PNE aponta na meta 15 a necessidade do regime de colaboração entre os

⁶⁵ O Estatuto da Educação extinguiu o cargo de pajem, substituindo-o por educador de creche, que absorveu o quadro de profissionais já atuantes nas creches, independentemente da escolaridade, equiparando-o às condições salariais dos demais professores da educação infantil com formação de magistério, ainda hoje considerado formação mínima no Estatuto do município para atuação na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental e da educação de jovens e adultos (SÃO CARLOS, 2006).

⁶⁶ Embora à época, por meio de convênio com o setor privado, tenha sido ofertada a graduação em pedagogia, pela forma do enquadramento, ficou a cargo da servidora optar ou não pela formação.

entes federativos para garantia de formação específica de nível superior na área que os professores atuam (BRASIL, 2014).

Concomitante a esses dados, a formação de professores era um dos eixos propositivos do PDE (BRASIL, 2007), que possibilitaria aos municípios o estabelecimento de convênios para captação de recursos financeiros.

Desse modo, observamos que a discussão local em 2007 entremeava-se com a indefinição da formação de professores na própria legislação educacional nacional, e condições objetivas para alcançar as meta. Desse modo, podemos recuperar síntese proposta por Saviani (2017, p.32) ao descrever as políticas educacionais: o autor propõe a condensação em quatro palavras “filantropia, fragmentação, protelação e descontinuidade”.

Ainda com relação aos profissionais do magistério, embora o PNE 2001-2011 aponte brevemente questões profissionais, como piso salarial e ingresso por concurso público⁶⁷ (BRASIL, 2001), tais elementos não foram incorporados na Minuta do PME, a qual tratou de modo naturalizado o estabelecimento de contratação de professores por tempo determinado, assinalando ser essa a condição de 199, perfazendo-se 60,1%, dos 331 professores atuantes no ensino fundamental municipal em 2007 (SÃO CARLOS, 2008).

Apesar do Estatuto da Educação, aprovado no município em 2006 ter estabelecido o plano de carreira para os profissionais da educação, a Minuta do PME de 2008 não faz referências ao mesmo, nem propõe metas convergentes com sua implantação, embora tratassem de duas propostas ao mesmo sistema de ensino que poderiam dialogar diretamente.

Ainda em 2008, iniciou-se a organização da Conferência Nacional de Educação “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação: diretrizes e estratégias de ação”, com a constituição, por parte do MEC da Comissão Organizadora da CONAE⁶⁸, bem como a produção paralela de um diagnóstico da situação do PNE 2001-2011 com a participação de pesquisadores de universidades federais e do INEP (SILVA, 2016). No município, no ano de 2009, a V Conferência Municipal de Educação teve caráter intermunicipal como etapa preparatória da CONAE, reunindo representantes de 26 municípios do interior paulista. Não há registros do número de participantes no relatório final, apenas um breve resumo das discussões por eixo e sugestões de modificações no texto base. A

⁶⁷ O ingresso por concurso público, plano de carreira e piso salarial como elementos de valorização profissional da educação já eram definidos no inciso V do artigo 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁶⁸ Foram 35 entidades que compuseram a comissão, com representação do executivo e setores em defesa do ensino público, majoritariamente, e representantes de segmentos do setor privado (SILVA, 2016).

escolha do tema e da sistematização da CONAE denotava a orientação para a articulação de um plano baseado em pactuação entre os entes federados (SÃO CARLOS, 2009).

Apesar do envio da Minuta do PME em 2008 ao Conselho Municipal de Educação, não foram encontrados registros de continuidade da tramitação do PME. Apenas em 2010, os trabalhos referentes ao PME foram retomados, com atuação do CME na mobilização e nova sistematização, que dariam forma à lei 16.920, aprovada ao final de 2013, já na gestão do PSDB no município.

4.3 Limites e possibilidade da participação do Conselho Municipal de Educação

Em consonância com a Lei Estadual 9143/95, a deliberação do CEESP define o Conselho Municipal de Educação na organização e normatização dos Sistemas Municipais de Ensino.

Os CME são definidos como órgãos de Estado que possuem também a função de controle e fiscalização das políticas educacionais no âmbito municipal. Os CME são associados aos espaços de participação democrática, por isso sua composição deve abrigar os mecanismos de controle do Estado, pois são formados por representantes do Poder Executivo Municipal e da Secretaria Municipal de Educação, como também devem ser compostos por mecanismos de controle ligados aos interesses de mercado e da sociedade civil – por exemplo, representantes dos segmentos das escolas privadas, do comércio, da indústria, dos docentes, pais de alunos, entre outros. Por isso a importância de compreender como se dão as disputas entre a defesa do bem comum e os interesses privados, presentes também nos órgãos colegiados como os CME (PIOLLI, 2016, p.20).

Desse modo, os CME são marcados por forças sociais locais em disputa e a autora destaca a necessidade de evidenciar quais delas prevalecem. Além de que, sob quais interesses, se sociais, ou privados.

A autora ainda destaca a ausência de referências a Conselho Municipais de Educação tanto na Constituição de 1988, quanto na LDB 9394/96. Identifica-os, contudo, na Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo nº 243 e regulamentada pela Lei Estadual nº 9.143/95. A criação de CMEs acentuou-se na década 1990 estimulada pelas ações de descentralização promovidas pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, bem como pelo FUNDEF, que previa a criação dos conselhos locais para controle social da aplicação dos recursos (PIOLLI, 2016).

No município de recorte desta pesquisa, o CME foi criado em 1993, por meio da Lei Municipal nº 10.659, no governo de Rubens Massucio (PTB). A primeira composição foi

nomeada pelo prefeito, a quem competia também estabelecer a presidência do colegiado, a partir de lista tríplice indicada pelo CME (SÃO CARLOS, 1993). Embora já em 1993 estivesse entre as atribuições do CME participar do planejamento da política educacional do município, é por meio da Lei nº 13.166/2003 que se normatiza sua vinculação à Secretaria Municipal de Educação (SME) (SÃO CARLOS, 2003). Tal instância de participação foi amplamente enfatizada no município para a construção do Plano Municipal de Educação a partir do ano de 2010.

As atribuições do CME de São Carlos na década de 1990 eram a participação na formulação da política educacional no município e na elaboração das diretrizes orçamentárias; fiscalização da execução das despesas educacionais, bem como das licitações públicas; análise de necessidades de ampliação da rede municipal; acompanhamento e fiscalização do processo de autorização de funcionamento da rede particular. A composição do conselho previa 34 membros a serem indicados pelas instituições definidas na lei: a) Executivo, Diretoria de Ensino, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Segurança, Fundação Pró-Memória, b) Poder Judiciário, c) Poder Legislativo, d) universidades, sindicatos (estaduais, municipais e de docentes de escolas particulares), e) mantenedores de escolas particulares, f) Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e do Adolescente, representantes de pais e de grêmios estudantis. Não havia paridade de representação entre Poder Público e sociedade civil (SÃO CARLOS, 1993).

Em 1994, a Lei Municipal nº 10.854 retirou dos membros a participação na escolha da presidência do Conselho, que passou a ser exclusivamente do prefeito (SÃO CARLOS, 1994).

Na década seguinte, já no governo de Newton Lima (PT), a Lei Municipal nº 13.166/2003 trouxe outra configuração ao CME, normatizando sua vinculação à Secretaria Municipal de Educação (SME) e estabelecendo o caráter normativo, consultivo e deliberativo, em consonância com a legislação estadual. A Lei aponta como objetivo do conselho “contribuir para a definição das diretrizes educacionais no Município, concorrendo para a concretização da qualidade social da educação, democratização do acesso, democratização da gestão das unidades educacionais, órgãos diretivos e do sistema” (SÃO CARLOS, 2003).

Outras mudanças significativas foram a obrigatoriedade de previsão de recursos financeiros para o CME, a modificação da composição e a instituição paritária entre membros do Poder Público e da sociedade civil. Houve também a definição de competências referentes ao PME: 1. Participação na elaboração em conjunto com a sociedade, o Legislativo e Executivo; 2. Homologação da proposta a ser enviada ao legislativo; 3. Acompanhamento e avaliação do

plano, além de participação na organização das conferências municipais de educação. A lei prevê ainda a organização de processo eletivo dos membros da sociedade civil para composição do CME e a autonomia do Conselho na eleição da presidência do colegiado e na elaboração de Regimento Interno para organização dos trabalhos, observadas a transparência e publicidade das ações (SÃO CARLOS, 2003).

A atribuição do CME referente à construção dos Planos Municipais de Educação consta na legislação estadual (SÃO PAULO, 1995), promulgada no governo Mário Covas (PSDB), no contexto do Plano Decenal de Educação. O papel dos municípios na construção de planos locais também era previsto no PNE 2001-2011 (BRASIL, 2001), vigente à época da alteração da legislação local.

As modificações promulgadas pela Lei Municipal nº 13.166/2003 tratam de uma reorganização que, ao menos formalmente, ampliaria a participação social organizada na composição do CME e a autonomia de atuação do colegiado. Em 2004, ainda na gestão do prefeito Newton Lima (PT), por meio do Decreto Municipal nº 166, foi aprovado o regimento interno do CME, determinando a forma dos trabalhos do colegiado. O regimento prevê as funções da presidência e vice-presidência do órgão, das câmaras técnicas (educação infantil, ensino fundamental, EJA, educação especial, educação etnicorracial), do secretariado, do plenário e dos membros do conselho. Além dessa organização permanente, são previstas comissões transitórias, de acordo com as demandas. São definidos no regimento os critérios de publicidade e condições para realização das reuniões, além do processo de composição (SÃO CARLOS, 2004).

Após a organização do CME, em 2006, a Lei Municipal 13.795/2006 instituiu o Sistema Municipal de Ensino de São Carlos, composto pelas instituições públicas e privadas de educação infantil, escolas municipais de ensino fundamental e, como órgãos municipais, a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação, vinculado à SME.

A lei de criação do Sistema, a Lei Municipal 13.795/2006 previa a criação da função gratificada⁶⁹ de 10 supervisores escolares, além de manter como funções gratificadas 60 diretores de escola, 53 supervisores de unidade, 10 assessores de direção e 10 assessores pedagógicos de escola (SÃO CARLOS, 2006b). Portanto, todos os cargos de gestão da SME eram exercidos por meio de nomeações a serem ratificadas pelo prefeito. Embora a lei estabelecesse critérios mínimos para o exercício de tais funções, não houve uma definição clara

⁶⁹ Exercida por servidor efetivo, porém com atribuições diferentes do cargo original e recebimento de gratificação enquanto no exercício dessa função. Tanto a nomeação como a exoneração de servidores para as funções gratificadas dependem de atos discricionários do prefeito.

de como se determinaria os servidores a exercê-las, o que, historicamente no município, envolveu indicações também direcionadas por aspectos políticos, inclusive vinculados à Câmara Municipal.

Embora o CME seja reconhecido como órgão componente do Sistema Municipal de Educação, não fica claro nem na legislação do Conselho, nem na instituição do Sistema, em que consistiria essa vinculação à SME e em que termos se manteria a autonomia do CME com relação ao governo. Conforme discutido nas seções anteriores, o estabelecimento de conselhos nem sempre reflete uma real partilha de poder com a sociedade civil (TATAGIBA, 2002; DAVIES, 2008; LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018).

Essa é uma questão constantemente presente ao longo das composições do CME no período analisado, pois apesar da previsão paritária, por vezes, os membros representantes do segmento da sociedade civil ou de trabalhadores da educação, originalmente mantinham vínculos com a SME exercendo funções gratificadas. A título de exemplo, no biênio de 2010-2012, anos em que foi realizada a tramitação do PME no Conselho, dos cinco representantes titulares da comunidade, quatro tinham cargos efetivos de professores na rede municipal. Dentre eles, três em algum momento concomitante ao mandato de conselheiro, exerceram funções gratificadas na SME. Os três também, em momentos distintos, exerceram a presidência do colegiado.

A paridade nos conselhos foi considerada pelos movimentos sociais como uma das condições para o equilíbrio entre Executivo e sociedade civil na tomada de decisões sobre as políticas sociais. Seria um mecanismo para garantia de abertura à participação efetiva e legitimação do colegiado na discussão dos diferentes interesses no interior dos conselhos. Contudo, historicamente, a igualdade numérica mostrou-se insuficiente para a garantia no processo decisório, não garantindo simetria Estado e sociedade civil. Isso porque, além de todos os desafios já apontados na seção 3 sobre as limitações da representatividade (especialmente o de articulação social com as bases), muitas vezes a heterogeneidade e fragmentação do campo da sociedade civil leva à defesa de interesses privados, ou restritos às instituições que cada conselheiro representa. Nesse sentido, é preciso destacar que a paridade numérica difere da paridade política. A superação desse obstáculo estaria em construir coletivamente a cultura política democrática ancorada na dimensão pública que os conselhos devem exercer e numa atuação política consciente, coletiva e articulada (TATAGIBA, 2002).

Essa seria uma medida indispensável para superação de uma participação no sentido liberal, restrita à visão particularista, e na possibilidade de abertura à sociedade civil de caminhos para a disputa por espaço na tomada de decisões. Isso posto devido à resistência

histórica do Executivo na partilha do poder decisório, tendência da tradição patrimonialista da cultura política brasileira. Nesse sentido, muitas estratégias são adotadas para o esvaziamento dos conselhos de sua dimensão pública e política; restringindo-os, já que passaram a ser legalmente exigidos, à existência formal (LIMA, 2014; SALLES, 2016; SAVIANI, 2016b). Desse modo, os colegiados não superam o isolamento político, “as posições do governo nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, assim como as discussões dos conselhos costumam não ser acompanhadas pelas agências estatais envolvidas” (TATAGIBA, 2002, p.63).

Em contrapartida, é necessário considerarmos que mesmo a atuação efetiva de conselhos não superaria os termos de uma sociedade civil em busca da “construção de uma nova contratualidade”,

ou seja, uma medida pactuada de justiça e equidade a ser construída de forma negociada entre os diferentes movimentos sociais, suas demandas e o Estado [...] Ou seja, a ideia de democracia daí decorrente é a de uma democracia autolimitada, uma ideia que não põe em questão a possibilidade de superação do capitalismo, em que a luta pelos direitos sociais e políticos é dissociada da criação de um novo projeto de classe contra hegemônico. (DURIGUETTO, 2008, p. 91-92).

Vale ressaltar ainda as restrições condizentes com os pressupostos neoliberais, de negação da dimensão política em defesa do estabelecimento das diretrizes ditadas pela racionalidade econômica (FRIEDMAN, 2017). Condizem também com os limites da democracia capitalista, posto que as escolhas se inclinarem, de alguma forma “perigosa”, por mudanças da socialização político-econômica, serão bloqueadas pela própria forma democrática. O recrudescimento de posições e políticas antidemocráticas não supera esse modelo, mas é possível dentro dele, já que nessa forma política democrática capitalista “os termos formais dessa luta reiteram as próprias estruturas que armam a reprodução geral da exploração social [...] O Estado e o direito, ainda que alargado pelas lutas dos trabalhadores, operam pela manutenção das estruturas sociais” (MASCARO, 2013, p.88). Dessa forma, a gestão colegiada em si seria insuficiente, sozinha, para a mudança efetiva das relações, tendo como primazia a racionalidade social.

Sobre o processo de composição do CME de São Carlos, o regimento interno dispõe sobre os membros da sociedade:

- a) 3 (três) representantes dos trabalhadores em educação, indicados pelas entidades com representação municipal em educação;
- b) 2 (dois) representantes dos estudantes, *eleitos em plenária convocada para este fim*, por seus pares maiores de 16 (dezesseis) anos, composta por

representantes de organizações estudantis, inscritas no Conselho Municipal de Educação;

c) 5 (cinco) representantes da comunidade, *eleitos em plenária convocada para este fim*, composta por associações de bairros, movimentos populares, conselhos de escola, associações de pais e outras entidades representativas, inscritas no Conselho Municipal de Educação, *de acordo com a divisão regional da educação*, a ser estabelecida pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura;

d) 1 (um) representante das mantenedoras das escolas particulares com sede no Município de São Carlos, *escolhidos e indicados em plenária específica para este fim*.

§ 2º Todas as eleições previstas para a escolha e indicação de representantes para o Conselho Municipal de Educação deverão obedecer a um calendário único, previamente elaborado e informado pelo Conselho Municipal de Educação, *que se responsabilizará pela supervisão das mesmas, com a participação do Poder Executivo, se necessário* (SÃO CARLOS, 2004, grifos nossos).

Sobre a participação do CME na condução do processo das eleições, em consulta ao Processo do CME arquivado na Secretaria Municipal de Educação, que mantém parte da documentação do CME, foram encontradas cópias de ofícios enviados a diferentes entidades durante processo de renovação, nos biênios de 2010-2012 e 2012-2014, além das publicações realizadas no diário oficial como forma de chamamento público. Não foram encontrados entre os documentos do conselho registros que permitissem identificar como foi disciplinado o contato com as entidades discriminadas no regimento para a composição dos biênios de 2014-2016, 2016-2018 e 2018-2020.

Em pesquisa realizada anteriormente, na qual sistematizamos as publicações referentes à educação no Diário Oficial do Município de São Carlos de janeiro de 2014 a dezembro de 2017, foi encontrado o decreto municipal nº 141, publicado em 03 de junho de 2016, assinado pelo prefeito Paulo Altomani (PSDB). O decreto nomeou a composição do CME para o biênio de 2016-2018, sem que houvesse qualquer publicação anterior de chamamento público para as eleições do Conselho (GOMES, 2018). Nesse sentido, vale destacar que os meios adotados no processo de composição do conselho podem fortalecer ou fragilizar a participação efetiva da sociedade. Composições de gabinete tendem a aparelhar os conselhos, tornando-os órgãos em que apenas a voz do governo tenha ressonância (TATAGIBA, 2002; LIMA, 2014).

Observamos, portanto, que apesar de atendidos critérios formais de institucionalização do CME de São Carlos, inclusive com o regimento interno por meio de decreto, o funcionamento do Conselho ao longo do período pesquisado nem sempre se deu conforme as próprias normas estabelecidas. As mudanças de governo também foram elementos que

demonstraram maior ou menor reconhecimento do CME, dada a visão de cada gestão acerca da ampliação da participação ou centralização das decisões⁷⁰.

As questões de composição do colegiado problematizam a situação de representatividade, que, guiada por interesses privados, pode instaurar “uma participação decorativa para validar decisões resolvidas e gabinetes somente para serem chanceladas no espaço público... [oposta a uma atuação na qual] a vida social e seus interesses são objetos centrais” (LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018, p.332). Tais limitações, contudo, convergem com as condições da gestão democrática no contexto neoliberal e construção da governabilidade prevista na Reforma de Estado da década de 1990. Nesse sentido, os autores fazem referência à “participação outorgada” (LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018, p.334), que não supera os interesses centralizados nas decisões governamentais.

Apesar da vinculação à SME expressa na legislação, com exercício do secretariado do CME ao longo dos anos pesquisados, a ausência de documentação arquivada identificada por esta pesquisa é um indício de que não houve uma preocupação em manter os registros do conselho. Essa ausência, mesmo em um momento histórico da educação municipal de construção do PME, demonstra falta de transparência dos atos do colegiado e de um registro histórico que fomente ações de continuidade.

Até o ano de 2019, a prefeitura mantinha o “Portal de Educação”, onde eram reunidas a legislação educacional municipal, as resoluções do CME e o registro das Conferências Municipais de Educação. Dada uma decisão governamental, sob a administração de Airton Garcia (PSL), no final daquele ano, o portal foi retirado do ar. No segundo trimestre de 2020 foi alocado no portal do município aba referente ao Conselho Municipal de Educação, que restringiu as informações à legislação envolvendo o CME, suas resoluções e à publicidade de algumas das atas do biênio vigente. Desse modo, o novo dispositivo diminuiu o acesso a informações sobre a rede municipal, contrariamente ao que prevê o regimento interno do CME em “assegurar a publicidade de informações educacionais no Município” (SÃO CARLOS, 2004). A ausência do registro das ações do conselho também fomenta a descontinuidade dos trabalhos do colegiado, cuja composição é renovada a cada dois anos.

Com relação à atribuição normativa, são registradas no site do município, catorze Resoluções do CME, cinco do ano de 2006, quatro de 2007 e cinco de 2009. Entretanto, conforme identificado em pesquisa anterior, também foram publicadas três Resoluções do CME em 2015 e uma em 2016, que incluíram a redução da carga horária anual de estudantes da

⁷⁰ Essa centralização na esfera municipal, contudo, também é muito relativa, dada a subordinação às demandas federais e estaduais.

educação infantil e ensino fundamental, com vistas à redução de custos com a contratação de profissionais (GOMES, 2018). Em 2020, foi publicada a Resolução 001/2020, abordando reorganização do calendário escolar e as atividades não presenciais no município, durante o enfrentamento do Covid-19.

O envolvimento do CME ao longo do processo de elaboração e readequação do PME, embora ausente da página oficial do colegiado, também engloba a atuação normativa do conselho. Contudo, não se identificaram outras proposições do CME para efetivação de normativas que buscassem regulamentar as metas do PME, conforme determinado na própria lei (SÃO CARLOS, 2015; GOMES, 2018).

A analisar os aspectos locais de composição e registros do CME, concordamos com a conclusão de que a forma como foram idealizados os conselhos no debate político estabelecia-os como órgão de políticas de Estado. Seriam, portanto, uma instância de rompimento com as estruturas patrimonialistas e clientelistas ainda presentes na sociedade brasileira. Porém, a forma prática como atuam podem reforçar essas mesmas estruturas (PIOLLI, 2016).

Na elaboração do PME, a participação do conselho era considerada um elemento fundamental à ampliação do debate. Passamos a seguir à discussão do processo, permeado por contradições com relação ao papel do colegiado.

A discussão do PME em São Carlos envolveu as Conferências Municipais de Educação desde 2005 e a elaboração de um diagnóstico técnico, conforme já abordamos. Em 2008, uma Minuta do projeto de lei fora enviada ao CME para análise. Não fica claro na Minuta o grau de participação do CME no processo de sua elaboração, apesar do regimento interno prever como atribuição do colegiado participar da organização das conferências (SÃO CARLOS, 2004). Tampouco há registros dos encaminhamentos de análise dessa Minuta no ano de 2009 (SÃO CARLOS, 2013).

Em março de 2010, na primeira reunião ordinária dos membros do CME do biênio 2010-2012, houve a participação da então secretária municipal de educação, Lourdes Morais, que anunciou expectativa de retomada do PME, para elaboração e aprovação, com parceria com o instituto Paulo Freire para realizar uma avaliação institucional e oferecer o apoio técnico à elaboração do plano. De acordo com a ata, esse não foi um ponto de debate, mas um dos informes da reunião, denotando que o assunto não estava sendo levado para discussão em conselho, uma vez que as ações já estavam definidas pelo Executivo (ATA [...], 2010a).

Em junho do mesmo ano, o PME retornou à pauta do Conselho, na quarta reunião ordinária, que também contou com a presença da secretária municipal de educação. Uma das conselheiras, ex-secretária de educação de governo do mesmo partido (PT) e representante do

Executivo na composição do CME, contextualizou aos demais conselheiros os trabalhos realizados anteriormente e entregou-lhes um esboço de planejamento para conclusão dos trabalhos de elaboração do PME. Foi proposta pela representante do Executivo a formação de uma comissão com três membros do CME, um membro do CACS FUNDEB e um membro da SME para promover a atualização dos dados e adequação do texto do projeto de lei, considerando os seis eixos da CONAE. A secretária da educação, Lourdes Morais

informa que tem a proposta do Plano e que trata-se de um documento bastante extenso. Diz que o trabalho dessa comissão será bastante grande, técnico e político. Entende que não podemos ter tanta pressa na conclusão deste trabalho e que há necessidade de uma assessoria que oriente o debate e a confecção do material (ATA [...], 2010b).

A ata descreve que a discussão entre os conselheiros girou em torno do número de membros da comissão, não problematizando o protagonismo do Executivo na proposta e desenho dos trabalhos da construção do PME, apesar dessa ser uma atribuição clara do CME na Lei Municipal 13.166/2003 (SÃO CARLOS, 2003). Enquanto havia o debate sobre a representatividade que tal comissão assumiria, um dos conselheiros, professor da rede municipal que ocupava vaga de representante da comunidade, expôs a necessidade do CME “propor mecanismos eficazes de participação [...sendo] fundamental aprovarmos a criação desta comissão especial e depois organizar os trabalhos com a organização da metodologia” (ATA [...], 2010b). Ainda de acordo com a ata, a secretária municipal de educação retomou a palavra e definiu a atribuição da comissão em

sistematizar toda a documentação, por meio de grupos temáticos. Ela deve ser mais representativa do que CME e SME, sugere a participação do FUNDEB [sic], Conselho Municipal de Infância e Juventude e outros. Diz que precisamos decidir se há necessidade da participação da APEOESP, CPP (ATA [...], 2010b).

As indicações da secretária municipal de educação foram ao encontro dos documentos orientadores do MEC disponíveis à época, que corroboravam o discurso participativo definido nas conferências internacionais de educação. Outra conselheira, também professora da rede municipal que ocupava vaga de representante da comunidade, reafirmou a existência de uma proposta pronta do plano, sendo necessário estudo de impacto financeiro e atualização dos dados estatísticos. Dada ausência de consenso quanto ao número de membros dessa comissão, o plenário deliberou pela retomada do assunto em reunião posterior (ATA [...], 2010b).

Conforme demonstraram as informações da ata, a retomada do PME, cuja proposta estruturada pela SME havia sido entregue ao CME dois anos antes, foi num momento de

explícito interesse do Executivo. A conjuntura nacional em torno do debate sobre a educação acirrava-se com a realização da CONAE, prática retomada naquele ano, com o apoio do presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), que reestruturara o Fórum Nacional de Educação para a organização das conferências nacionais. A convergência partidária do executivo federal e municipal levava a um alinhamento das políticas e propostas naquele contexto.

Como também já apresentado na primeira seção, o PAR já estava em vigência e se configurava forte indutor da construção dos planos municipais, ao adotá-los como um dos elementos de análise da situação de adimplência dos municípios para o estabelecimento de convênios. O município não havia efetivado adesão ao PAR e não possuía ainda um PME.

Na quinta reunião ordinária do CME, realizada em julho de 2010, os conselheiros definiram como papel da comissão especial “construir documento base para apresentar à comunidade, tendo como ponto de partida o documento anterior, como também propor mecanismo participativo de debate” (ATA [...], 2010c). A composição acordada foi de três membros do CME, um membro do CACS- FUNDEB e dois membros da SME. A comissão foi formada e aprovada pelo plenário na mesma reunião.

Apesar do destaque sobre a composição da comissão e retomada do PME na quarta e na quinta reuniões ordinárias, o único registro de andamento dos trabalhos, ao longo de 2010, foi a indicação de necessidade de maior estudo sobre a documentação previamente produzida.

Em fevereiro de 2011, em reunião que também contou com a presença da secretária de educação, novamente foi submetida ao plenário a apresentação da comissão, com os mesmos membros, e colocada em votação sua constituição (ATA [...], 2011a). A comissão teve então sua primeira reunião marcada, seis meses após a primeira aprovação de sua composição no âmbito do CME. Três meses depois, no dia seis de maio de 2011, na décima segunda reunião do colegiado, foi aprovada em votação a inclusão da secretária municipal de educação na comissão do PME. De acordo com a mesma, o pedido havia sido enviado sob a justificativa de que, sendo uma comissão constituída pelo CME, caberia ao colegiado a aprovação de inclusão de membros (ATA [...], 2011b).

Em vinte de maio de 2011 foi publicado o Decreto Municipal nº 217, com a oficialização da comissão do PME. O decreto, entretanto, trouxe uma composição diferente da proposta pelo CME, que contava com sete membros (um representante da UFSCar, um representante das mantenedoras de escolas particulares, um representante da Câmara Municipal, dois representantes da comunidade que também eram professores da rede municipal e dois representantes do Executivo). Além desses membros, o decreto agregou à comissão dois

membros do CACS FUNDEB e outros sete membros representantes da SME, entre os quais, a secretária de educação.

A dimensão dos trabalhos da comissão também divergia das discussões do CME, que atribuíam ao conselho a construção do documento base. O decreto explicitou em seu artigo quarto como objetivos da comissão “sensibilizar, articular e mobilizar a população de São Carlos, os setores organizados e as instituições representativas para a construção do Plano Municipal de Educação” (SÃO CARLOS, 2011). O decreto também previa a participação da comissão na organização da VI Conferência Municipal de Educação.

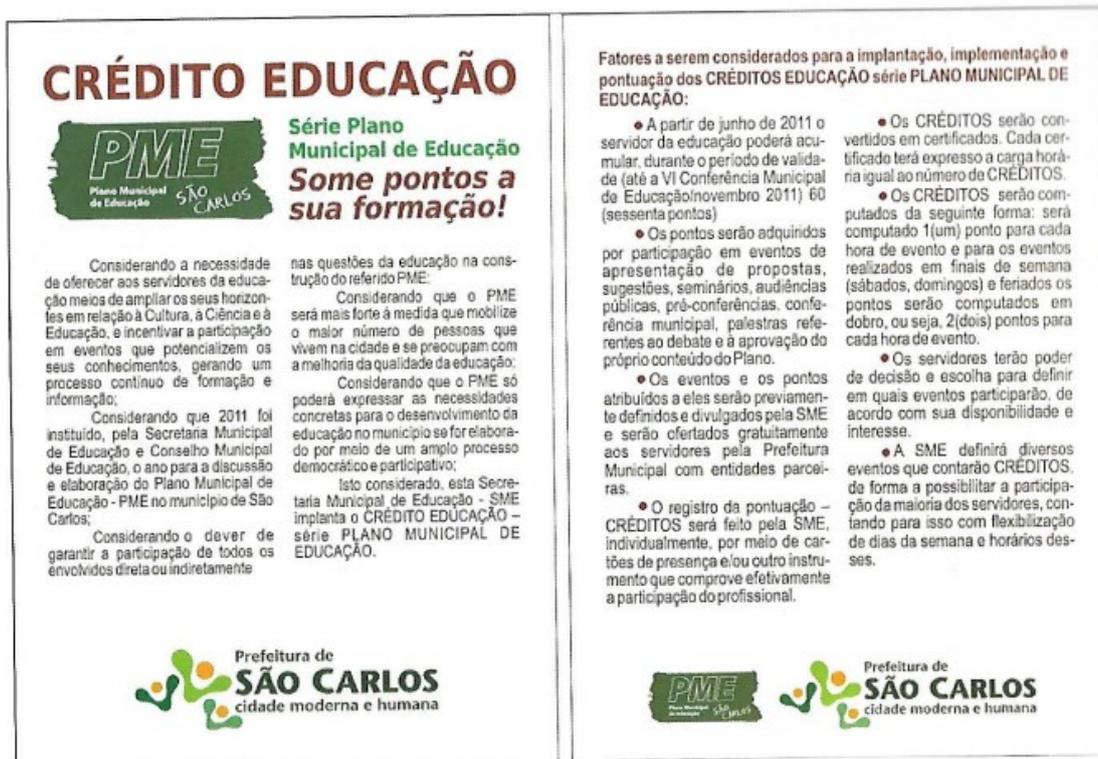
Assim, a participação do CME na elaboração do Plano Municipal de Educação em conjunto com o Executivo, a sociedade civil e o Legislativo, conforme previa a Lei Municipal nº 13.166/2003, deixou de ser conduzida pelo plenário, sendo delegada aos membros que pertenciam à Comissão-PME e tinham na articulação da sociedade a maior tarefa. Observamos que a função deliberativa e normativa do conselho foram, dessa forma, secundarizadas e, mais uma vez, na dependência das deliberações do Executivo municipal. Conforme destacam as atas posteriores ao decreto, as ações da comissão e da organização da conferência fizeram parte dos informes das reuniões e não das discussões do plenário.

Os trabalhos da Comissão-PME tiveram apoio financeiro e político do Executivo. A abertura dos mesmos foi concomitante à publicação do decreto, no dia vinte de maio, em cerimônia solene no Paço Municipal, que contou com presença do ex-prefeito e então deputado federal Newton Lima (PT). Ao longo do ano de 2011, foram organizados espaços de formação e deliberação por eixos a partir das propostas⁷¹, muitos dos quais contaram com a presença de professores universitários e pesquisadores convidados para proferir palestras convergentes com as temáticas a serem incluídas no plano. Os trabalhos da Comissão do PME e a organização dos eventos foram realizados sob a coordenação do Instituto Paulo Freire (SÃO CARLOS, 2013c).

Como estratégia de “mecanismo eficaz de participação”, conforme já indicara um dos membros em reunião do CME, a Secretaria Municipal de Educação promoveu o “Crédito educação: Plano Municipal de Educação”, uma espécie de incentivo à participação. A imagem a seguir mostra a propaganda veiculada à época.

⁷¹ Ver anexo A

Figura 4 — Folder Crédito Educação



Fonte: SÃO CARLOS, 2013b, p. 32.

Como a classificação para a escolha de salas nas atribuições ao final do ano dependia da pontuação do professor, que considerava formação e tempo de serviço, o mecanismo adotado pela SME oferecia aos professores que participassem dos eventos promovidos para discussão do PME uma série de certificados que poderiam ser utilizados para fins de pontuação. De acordo com folder

Os créditos serão convertidos em certificados. Cada certificado terá expresso [sic] a carga horária igual ao número de CRÉDITOS.

Os créditos serão computados da seguinte forma: será computado 1 (um) ponto para cada hora de evento e para os eventos realizados aos finais de semana (sábados e domingos) e feriados os pontos serão computados em dobro, ou seja, 2(dois) pontos para cada hora de evento.

Os servidores terão poder de decisão e escolha para definir em quais eventos participarão, de acordo com sua disponibilidade e interesse.

A SME definirá diversos eventos que contarão créditos, de forma a possibilitar a participação da maioria dos servidores, contando para isso com flexibilização de dias da semana e horários desses (SÃO CARLOS, 2013b, p.32).

Para a SME, atrair a participação de servidores com os créditos a serem utilizados de forma individual, posteriormente, era mais uma forma de construir um “processo democrático

e participativo, expressando as necessidades concretas dos cidadãos são-carlenses para o desenvolvimento da educação do município” (SÃO CARLOS, 2013b, p.32). E mesmo dentro da participação por créditos, havia aqueles eventos que não teriam computado nenhum ponto caso algum servidor resolvesse participar, como as discussões sobre ensino profissionalizante, ensino superior, alguns eventos da EJA e de participação das empresas nas discussões sobre formação profissional, por exemplo⁷². O cronograma era acompanhado do público a que se destinava cada evento.

Observamos a contradição entre a orientação de um discurso de participação com um instrumento administrativo de incentivo meritocrático, calcado em interesses privados dos professores. Esse instrumento denota a importância acentuada no quantitativo de presença nos eventos, como elemento de legitimação do processo, coerente com a construção da governabilidade. Secundariza-se um debate representativo de um coletivo organizado, da categoria docente ou da sociedade civil, de acompanhamento e definição da política perpassada pelos interesses públicos, para além da participação pontual, fragmentada e de caráter mercantil, tendo por estímulo a concessão de “créditos”.

Foram realizadas plenárias e audiências públicas considerando 19 eixos que seriam contemplados no PME. Nelas, foram levantadas demandas, metas e estratégias para construção de um documento base para a VI Conferência Municipal de Educação, na qual seriam formalizadas as propostas para composição da Minuta (SÃO CARLOS, 2013b). Conforme sintetiza a Minuta apresentada à Câmara Municipal em abril de 2012:

durante o ano de 2011 foram organizados espaços de formação e de deliberação com a realização de dez audiências públicas, 13 plenárias livres, uma pré-conferência, 33 reuniões de articulação/mobilização/formação e a VI Conferência Municipal de Educação, com ampla participação dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada, do poder público de São Carlos e especialistas convidados. Durante todo esse processo a Comissão [do PME] realizou 40 reuniões de trabalho.

Ao final foram apresentadas, aproximadamente, 500 propostas sistematizadas por Grupo de Relatoria, que apresentou uma *análise das propostas pertinentes ao Plano* e das que deveriam ser contempladas em outros espaços de discussão e participação (SÃO CARLOS, 2012, grifos nossos).

⁷² Ver ANEXO A.

Não houve, contudo, publicidade do trabalho do grupo de relatoria⁷³, nem dos critérios adotados para avaliação da pertinência das propostas apresentadas constarem ou não no PME, ou mesmo quais seriam esses outros espaços de discussão e participação para efetivação das propostas que não foram selecionadas. Delineava-se o caráter meramente consultivo comumente atribuído às Conferências (BODIÃO, 2016; SAVIANI, 2016b)

Conforme os registros levantados no Portal da Educação de São Carlos ainda em 2019, embora houvesse um documento com as sugestões elencadas em cada evento e eixo, as formas de registro das audiências não seguiram uma padronização, nem foram acompanhadas de lista de presença ou apontamento das entidades envolvidas em cada uma das discussões. Não foi possível identificar se foram as mesmas pessoas, o que caracterizaria certa regularidade, ou se foram pessoas diferentes que participaram em reuniões esporádicas, tal qual a concessão dos créditos estimulava. Tais documentos não evidenciaram o quanto esse debate envolveu as comunidades escolares ou restringiu-se à participação dos profissionais de educação e, mesmo nesse caso, se houve superação de uma participação massiva dos ocupantes de funções gratificadas no período. Por fim, as formas de registro também não evidenciaram o grau de envolvimento do Conselho Municipal de Educação ao longo da realização de tais eventos.

A partir da leitura desses documentos, foi possível identificar, no entanto, a ampliação de temas, assuntos discutidos e propostas, com relação à Minuta de 2008. Contudo, apesar do processo de discussão ter ampliado as propostas apresentadas, que poderia indicar um avanço qualitativo relativo a essa participação, com a leitura da Minuta de 2012⁷⁴ identificamos incorporação restrita ao conteúdo das propostas debatidas ao longo de todos esses eventos. A tabela a seguir apresenta o quantitativo de assuntos debatidos por eixo, bem como o percentual dos mesmos nas metas já presentes na Minuta de 2008 e o percentual de incorporação dos temas à Minuta de 2012, sendo a maior parte adotada no âmbito das estratégias do PL do plano.

Tabela 6 — Compilação dos assuntos das propostas apresentadas por eixo e percentual de presença nas Minutas de Projeto de Lei

Eixos debatidos nas plenárias e audiências públicas	Assunto das propostas	Presença na Minuta de 2008	Presença na Minuta de 2012
Educação Infantil	55	6 (10,9%)	4 (7,2%)
Ensino Fundamental	12	3 (25%)	2 (16,6%)

⁷³ O registro é de que a sistematização final foi realizada por dois representantes de cada eixo escolhidos e representantes da SME, sob orientação do professor Genuíno Bordignon, do Instituto Paulo Freire (SÃO CARLOS, 2013b).

⁷⁴ Após a validação do CME, em março de 2012, a proposta construída foi entregue ao “Executivo que analisou e realizou as alterações necessárias ao documento, bem como no Projeto de Lei elaborado e validado pelo Departamento de Negócios Jurídicos (DNJ)” (SÃO CARLOS, 2013b, p.134). O Projeto de Lei 509 a que nos referimos a partir daqui se trata do documento oficial, já modificado pelo Executivo e DNJ.

Ensino Médio	6	3 (50%)	1 (16,6%)
Ensino Superior	19	6 (31,5%)	5 (26,3%)
Educação Especial	17	5 (29,4%)	6 (35,2%)
Educação Profissional	13	4 (30,7%)	1 (7,7%)
Educação de Jovens e Adultos	14	3 (21,4%)	7 (50%)
Educação Integral	5	0	2 (40%)
Gestão democrática	5	2 (40%)	4 (80%)
Financiamento	5	1 (20%)	2 (40%)
Formação e valorização dos profissionais da educação	16	1 (6,25%)	7 (43,7%)
Diversidade	5	0	1 (20%)
Educação etnicorracial	11	2 (18,2%)	4 (36,3%)
Educação Ambiental	5	0	1 (20%)
Economia Solidária	3	0	0
Arte e Cultura	18	3 (16,6%)	4 (22,2%)
Acompanhamento e avaliação PME	4	0	3 (75%)
Tecnologia	4	1 (25%)	2 (50%)
Sistema Integrado de Bibliotecas	9	3 (33,3%)	4 (44,4%)

Fonte: elaborado pela autora a partir das atas das plenárias por eixo realizadas ao longo do ano de 2011 em São Carlos e as Minutas de 2008 e 2012.

O caráter seletivo de absorção de propostas debatidas nas conferências populares tende a refletir uma prática recorrente de transformação da participação da sociedade civil em cooptação para medidas de interesse do Executivo, processo também vivenciado na construção do PNE 2014-2024. As conferências assumem, contraditoriamente, um caráter “deliberativo e não decisório”, embora esse aspecto difuso não fique claro aos participantes. Desse modo, as decisões por meio delas formalizadas não assumem caráter vinculante à incorporação ao texto legal, o que passa pela chancela do Executivo e Legislativo (BODIÃO, 2016).

Apresentaremos a seguir de modo mais detalhado os eixos relacionados à educação básica regular, gestão, valorização de profissionais e financiamento, de atuação direta do Município definição da política educacional local.

Conforme foi possível observar na tabela 6, o eixo com maior diversificação de assuntos debatidos ao longo dos eventos foi a educação infantil, posto que compreende a etapa da educação básica de responsabilidade exclusiva do Município, bem como perfaz 66% das matrículas do Sistema Municipal de Ensino de São Carlos, considerando apenas a rede regular. Proporcionalmente, também foi o eixo com a menor incorporação percentual na Minuta de 2012. A partir da municipalização e da LDB, o município tem também a responsabilidade pelo ensino fundamental I, series iniciais, que também teve escopo reduzido.

Foram identificadas quatro atas referentes ao debate sobre educação infantil: síntese das propostas da plenária livre do dia 08/09/2011 (ATA[...],SÃO CARLOS, 2011c); a ata das contribuições de proposta elaboradas através das plenárias livres realizadas em 14 e 22/09/2011(ATA [...],SÃO CARLOS, 2011d); a compilação de propostas por grupo de trabalho

(educação infantil, diversidade e inclusão, financiamento, formação e valorização dos profissionais) que não identifica o evento (ATA [...], SÃO CARLOS, SÃO CARLOS, 2011e); e a ata da reunião realizada na Creche Divina Providência em 22/10/2011 que apresenta as propostas elencadas através das contribuições pelos representantes das creches filantrópicas e pais de alunos atendidos por este segmento (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011f). Nenhum dos documentos identifica quantos ou quem foram os participantes. O único que contextualiza brevemente a metodologia de discussão, é o documento das plenárias livres, que apresenta uma coluna com a definição dos temas e uma coluna intitulada “O que se pretende discutir no tema?”, na qual são colocadas perguntas para guiar as discussões (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011d).

O quadro a seguir apresenta a síntese das propostas levantadas referentes à educação infantil e a sistematização de metas e estratégias a partir dos eventos da Comissão PME:

Quadro 6 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Educação Infantil

Temas abordados	Assuntos das propostas	Sistematização	
		Metas	Estratégias
Currículo	Indissociabilidade cuidar educar	Não define	8
	Transição para EF		
	Educação física e AEE por especialista		
	Perspectiva de desenvolvimento integral		
	Letramento na educação infantil		
	Envolvimento da comunidade		
Estrutura física	Critérios de metragem e mobiliário	Não define	7
	Qualidade das licitações		
	Adequação dos espaços às necessidades da EI		
Relação professor-aluno	Proporcionalidade adequada aos espaços e relação professor aluno	Não define	4
Coordenação pedagógica	Critérios de seleção	Não define	7
	Organização da jornada de trabalho		
	Atribuições		
Período integral	Adequação de número de profissionais, espaço físico e garantia de insumos diferenciados	1	6
	Ampliação da oferta de integral		
	Formação de professores		
	Utilização de outros espaços		
Planejamento	Organização de HTPC	Não define	3
Critérios de atendimento	Garantia de adequação às diretrizes educacionais da EI	1	11
	Universalização de atendimento 4 a 6 anos		
	Ampliação da oferta de 0 a 3 anos		
	Critério para ensino colaborativo e redução do número de crianças em turmas com crianças deficientes		
	Profissionalização dos profissionais da educação infantil		

	Proporcionalidade por professor e não por adulto		
	Diálogo com a comunidade escolar sobre o papel da educação infantil		
Diversidade e inclusão	Acessibilidade	Não define	11
	Formação de professores e outros profissionais		
	Materiais adequados		
	Equipe multidisciplinar		
	Ação intersetorial saúde e educação		
	Processo de avaliação		
Financiamento	Expansão da educação infantil por meio da educação estatal	Não define	10
	Políticas a partir de censo educacional municipal		
	Discussão com conveniadas e filantrópicas sobre nova política de financiamento		
	Ampliação da autonomia financeira das unidades		
	Diálogo permanente com o Fórum de Educação Infantil		
	Diálogo com Ministério Público sobre indicações e prazos		
	Ampliação da colaboração do Estado para atendimento da EI		
Formação e valorização dos profissionais	Contratação de professores com formação adequada	Não define	6
	Plano de carreira e formação condizente com atuação		
	Melhoria das condições de trabalho, reconhecendo vulnerabilidade na atuação de 0 a 6 anos		
	Valorização salarial		
	Educação infantil com caráter educacional e não assistencial		
Filantrópicas	Formação de profissionais	Não define	Não define
	Materiais pedagógicos e estrutura física		
	Garantia de financiamento		
	Ampliação de repasses		
	Ampliação das parcerias com setor privado		
	Atendimento por equipe multidisciplinar		
	Transição EI e EF		
	Atendimento de filantrópicas por gestores comunitários		
	Tempo de trabalho pedagógico remunerado		

Fonte: Elaborado pela autora a partir de atas dos eventos do Eixo Educação infantil

De acordo com as atas dos eventos desse eixo, os temas de debate da educação infantil envolveram aspectos da qualidade educacional dessa etapa da educação básica, da profissionalização do docente da educação infantil e dos critérios de atendimento (condições físicas e pedagógicas).

Nas audiências públicas da educação infantil foram levantadas propostas quanto a: currículo, estrutura física, proporcionalidade professor-aluno, coordenação pedagógica,

estruturação do período integral, critérios de atendimento, planejamento, diversidade e inclusão, financiamento, formação e valorização dos profissionais.

Os temas debatidos e assuntos das propostas denotam que, apesar das dificuldades de fortalecer a participação vinculada a atuação social mais articulada, foram levantadas questões identificadas como centrais “reconhecimento da especificidade da população de 0 a 6 anos na formulação das políticas públicas” (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011c). Ou seja, os debates das políticas educacionais para efetivação do Sistema Municipal de Ensino, assumindo a responsabilidade por uma educação infantil pública de qualidade orientada pelo desenvolvimento das crianças pequenas e como característica fundamental da rede. Nessa etapa da educação básica, o debate público ressaltou a necessidade de afastamento do caráter assistencial da educação infantil e o delineamento das condições para sua efetivação educacional, inclusive na orientação articulada do planejamento, currículo e execução financeira.

Nos debates empreendidos, constaram demandas contraditórias, reavivando o debate entre público e privado que perpassa a educação brasileira (SAVIANI, 2016a). Na plenária aberta, houve a proposta da expansão da educação infantil por meio da educação estatal como demanda dos profissionais da rede municipal (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011e). Em outra audiência pública, na qual apenas as filantrópicas participaram a fim de apresentar suas demandas, a proposta era ampliação de repasses a conveniadas e aumento de parcerias com o setor privado (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011f).

Apesar do amplo debate ao longo de 2011, a Minuta de 2012 incorporou a demanda das filantrópicas ao plano, anunciando como sexta estratégia “ampliar o apoio, por meio de convênios, às instituições filantrópicas, para auxiliar o atendimento da educação infantil e da implementação das diretrizes curriculares da educação integral” (SÃO CARLOS, 2012). Climaco (2017) aponta que a continuidade de atuação das conveniadas na oferta de educação infantil foi fortemente combatida durante a CONAE, em 2010, sob argumentos da precariedade de atendimento a que as crianças são submetidas, seja pelas condições de infraestrutura, formação insuficiente dos profissionais e fragilidade das condições trabalhistas nessas entidades, além da manutenção do caráter assistencialista. Contudo, como estratégia frente à Lei de Responsabilidade Fiscal a prática teve continuidade nos municípios e não foi vetada no PNE 2014-2024, o que para a autora indica que os mesmos “continuarão a existir com todas as limitações que as instituições conveniadas geralmente apresentam” (CLIMACO, 2017, p.38). Observamos, portanto, a continuidade dos termos da publicização promovida pela Reforma do Estado na década de 1990 e da orientação neoliberal das políticas (PEREIRA, 1997).

Outro elemento da realidade da rede foi a questão do integral. Historicamente, a oferta de período integral é transpassada por duas dimensões: a primeira se encontra na dimensão do direito, o que implicaria a oferta de vagas indiscriminadamente e a garantia, pelo Poder Público, da extensão de investimentos que acompanhem a ampliação de período e as necessidades que isso impõe. E a segunda, à dimensão focal e compensatória, ancorada na filantropia (CAVALIERE, 2014).

As indicações das atas demonstram que os debates mesclaram as duas compreensões, posto que, ao definir o período integral na rede municipal, a ata da plenária apontou que “o período integral na Rede Municipal, é uma proposta de ensino em que o aluno permanece na escola durante dois turnos, tendo como principal objetivo atender aos pais” (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011d). Nesse sentido, sustenta-se a visão de manutenção dessa modalidade tendo em vista uma dimensão focal e assistencialista. Contudo, ao apontar as condições de atendimento, vale destacar que as discussões apontaram propostas estruturantes enquanto rede, dada experiência da inadequação dos espaços, do número de profissionais e mesmo de um currículo cuja perspectiva de desenvolvimento integral da criança, inclusive no horário estendido. Foram propostas levantadas:

Construção de novos CEMEI, ou ampliação de CEMEI já existentes, onde haja demanda, garantindo espaço físico suficiente (interno e externo), condições hidráulicas, elétricas, com ampliação de quadro de funcionários para manter um atendimento de qualidade

Meta 2: Ampliar progressivamente, em todo o município, a oferta em período integral na educação infantil. **Sugerimos estabelecer percentuais e prazos para esta meta.**

Estratégias

1. adequação dos espaços físicos (banheiros, chuveiros, sala de referência) e recursos materiais (colchões, roupas de cama e banho, máquina de lavar, secar), **antes de sua efetivação;**
2. garantir o número de profissionais (professores, merendeiras, serviços gerais) necessários para o atendimento das crianças em período integral, **antes de sua efetivação;**
3. formação dos profissionais de educação para se trabalhar com as crianças em período integral, de forma a construir uma prática sem rupturas entre os dois períodos de permanência das crianças;
4. fomentar o uso de outros espaços potencialmente educativos nas comunidades, tais como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros e cinema, terreno baldio etc. (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011c, grifos do autor)

Identificamos no item 4 a abertura a outros espaços, tal qual preconizado nas Cidades Educadoras, porém demarcando nos três itens anteriores a clara definição de que haveria um caráter programático e de execução a ser cumprido pelo Município.

O caráter público das ações para defendido nas discussões dos eventos também podemos identificar no planejamento do espaço condizente com um currículo destinado ao desenvolvimento das crianças pequenas, conforme expressa o trecho a seguir:

Os espaços dos CEMEIs deverão adequar-se ao fim a que se destinam, atendendo as diferentes e variadas funções e situações que as crianças vivenciam em cada faixa etária em seu desenvolvimento.

Contendo uma estrutura física básica, que contemple: espaço para recepção, descanso, salas para atividades, respeitando 1,50m² por criança, com sanitários e trocadores (de 0 a 3 anos), pia e lavatório adequados para equipe docente e crianças.

Também se faz necessário considerar que o mobiliário, materiais pedagógicos, didáticos, equipamentos para práticas pedagógicas, seja compatível as diferentes fases de desenvolvimento atendidas, com ventilação, piso e iluminação adequados, além de acesso/ saída e visão ao ambiente externo com diferentes pisos (grama, areia, emborrachado etc).

Além da estrutura básica das salas para crianças, salas para profissionais e serviços, instalações sanitárias e refeitório, os CEMEIS deverão ter espaços adequados que possibilitem as crianças o convívio das diferentes fases de atendimento, atividades propostas com: brincadeiras, física, artística, lazer, dentre outras.

Implantar padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos por lei que contemplem as necessidades que se propõe para que seja uma escola apta à inclusão.

Garantir que a qualidade mencionada na licitação dos produtos sejam entregues após a compra efetuada (ATA [...], SÃO CARLOS, 2001d, grifos do autor)

Os apontamentos sobre o espaço dos CEMEI recuperam indicadores produzidos pelo próprio MEC como “Critérios para o atendimento em creche que respeite os direitos da criança”⁷⁵, e “Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil”⁷⁶ e das “Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil”⁷⁷, registrando aspectos dos CEMEI que precisavam (e ainda precisam!) ser reestruturados para atendimento conforme os próprios parâmetros de qualidade apontados pelos documentos da época. O debate aponta a necessidade de uma racionalidade social (e pedagógica) para um aspecto chave, seja para a construção, adequação dos espaços ou aquisição de insumos: as licitações.

A forma como o registro sobre as licitações foi feito dá a entender que se pressupõe que haveria uma “qualidade mencionada” nesses processos, a qual precisaria corresponder ao fornecido às escolas, porém que nem sempre se efetivaria na entrega de tais produtos. O apontamento sobre as licitações revela um caráter técnico ao debate e algumas incongruências vivenciadas na rede. Porém a forma como é descrito não aponta para um controle social da

⁷⁵ Documento disponível em: <http://www.uac.ufscar.br/documentos-1/CRITERIOS.pdf>

⁷⁶ Documento disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf

⁷⁷ Documento disponível em: http://www.uac.ufscar.br/documentos-1/diretrizescurriculares_2012.pdf

própria qualidade do processo licitatório, posto que se os serviços/insumos não correspondessem ao adquirido, caberiam providências por parte administração pública. Persiste, contudo, a questão: nos próprios processos licitatórios, no horizonte da racionalidade economicista que rege as gestões, essa qualidade social e pedagógica tem a devida relevância?

A abertura à participação popular é também um destaque trazido pela plenária na proposta de que as ações de financiamento da educação infantil. É apontada como primeira estratégia “que o fórum se estabeleça como espaço de diálogo permanente entre os participantes” (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011e). A mesma plenária apontou a necessidade de estabelecimento com a UNDIME, UNCME e Conselho Estadual de Educação na ampliação da discussão sobre as necessidades de financiamento da educação infantil. Além da ampliação de sistemas já utilizados na esfera federal, como planejamento a partir de dados do Censo e autonomia financeira das unidades escolares. Não fica claro, entretanto o termo dessa autonomia financeira defendida, se nos marcos de descentralização enquanto aumento da participação das comunidades escolares na decisão sobre aplicação dos recursos. Ou nos termos da corresponsabilização social, mediante em que a autonomia financeira é um chamado ao reforço das ações de APM na captação de recursos.

Os debates nos eventos permitiram identificar a tensão entre os dois projetos políticos em disputa, desse modo, registraram posicionamentos ora ancorados na racionalidade social e democratizante, ora afeitos a políticas compensatórias e gerencialistas. Porém, apesar das contradições, trouxeram à tona aspectos da realidade concreta da rede, das suas limitações e necessidades, da ausência de identidade de educação infantil em termos pedagógicos e materiais. E esse é um ponto que o debate exclusivamente técnico dificilmente evidenciaria.

Apesar da ampliação dos temas em debate, conforme já exposto na tabela 6, proporcionalmente a educação infantil, que representa 66% das escolas municipais (sem considerar as conveniadas que ofertam creche), foi a que teve o menor número de propostas incorporadas à Minuta do plano. Observamos, portanto, a dissonância entre a realidade desta rede de ensino e o documento em elaboração.

Somente duas metas são alusões diretas a essa etapa da educação básica. A meta número três previa a universalização do atendimento das crianças a partir dos quatro anos de idade e, até 2016, atendimento de 100% da demanda manifesta de zero a três anos. Já a meta 19 propunha a redução do número de educandos por professor, superando as indicações do Parecer 20/2009 do CNE (SÃO CARLOS, 2012; BRASIL, 2009). Observamos pelo teor das metas específicas da educação infantil a problematização da proporcionalidade como um critério

central do atendimento a ser considerando, não restringindo o debate à ampliação das vagas, mas incorporando os critérios de atendimento.

Contudo, a continuidade da ampliação do atendimento por meio das conveniadas como uma das estratégias coloca em questão até que ponto os critérios de atendimento eram relevantes mediante à racionalidade economicista dos convênios, conforme discutido na segunda seção.

Outros elementos debatidos ao longo das audiências públicas referentes à educação infantil permeiam a Minuta de 2012, mas de forma tangencial. Por exemplo, embora não tenham sido incorporadas questões debatidas sobre a profissionalização da educação infantil, especificamente, destacamos positivamente a meta relacionando a proporcionalidade de educandos por professor e não por adultos. Tal expediente tem sido adotado em vários municípios a fim de economizar recursos com despesas de pessoal. Isso porque com a proporcionalidade por adultos abre-se a possibilidade da contratação de pessoas sem formação para atuarem sob a supervisão de um professor, aglutinando-se turmas com apenas 1 professor e os demais como auxiliares.

Não é possível negar a potência de aspectos pedagógicos e sociais elencados nos eventos, especialmente, mediante a competência solitária do município na responsabilidade da oferta da educação infantil. A baixa incorporação de propostas denota, entretanto, que não é possível identificar na Minuta 2012 a real abertura ao debate público de identidade e necessidades dessa etapa da educação básica no Sistema Municipal de Educação.

Com relação ao ensino fundamental, foi identificado apenas um documento, intitulado “I FÓRUM DO ENSINO FUNDAMENTAL: Discutindo Diretrizes para o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Carlos”. O documento apresenta a seguinte contextualização:

I Fórum do Ensino Fundamental ocorreu no dia 20 de agosto de 2011, das 8h30 às 13h, organizado em um primeiro momento com três apresentações proferidas por: Maria Helena de Fátima Luchesi Martins (Oca dos Curumins), Luiz Viviane Filho (Diretoria de Ensino) e Ramez Atique (Representante Secretaria Municipal de Educação). As palestras foram intituladas: A Estrutura do Ensino Fundamental nas Redes: Pública e Particular. Em seguida, foram realizadas discussões nos grupos de trabalho com os seguintes temas: Educação Integral, Relação/Nº Aluno/Professor, Professor Substituto, Currículo, Coordenação Pedagógica e Ações de Reforço Escolar e após iniciou-se a audiência pública que para ser concluída foram organizados mais dois encontros nos dias: 01/09 e 08/09/2011 (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011g).

Observamos que a organização do Fórum do ensino fundamental integra como palestrantes representante do setor privado, do sistema municipal e do sistema estadual, com ênfase na estruturação das redes. Vale destacar que ensino fundamental era o recorte

considerado como “educação básica” nas orientações internacionais aos países em desenvolvimento e sua consolidação com a mensuração do alcance de metas era um elemento central das indicações. O quadro a seguir apresenta as demandas e propostas desse eixo:

Quadro 7 — Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Ensino fundamental

Temas abordados	Assuntos das propostas	Quantitativo	
		Metas	Estratégias
Educação integral	Formação de professores e remuneração adequada	4	Não define
	Estrutura escolar		
	Utilização de outros espaços		
	Elaboração de currículo da escola integral		
Proporção professor-aluno	Relação de 20 alunos por professor	3	Não define
	Respeitar ao número instituído pelo PME		
Professor de apoio	Instituição do professor de apoio e substituição na unidade	2	Não define
Currículo	Implementar currículo adequado a todas as etapas e modalidades em 1 ano	1	4
Coordenação pedagógica	Função gratificada e proporção ao número de estudantes	1	6
	Critérios de seleção		
	Definição de jornada		
Reforço escolar	Garantia de reforço e critérios de funcionamento	1	9
	Alcançar metas do IDEB		
	Alfabetização na idade certa		

Fonte: Elaborado pela autora a partir de atas dos eventos do Eixo Ensino fundamental

Observamos que o debate nos eventos do eixo também orientou-se pela problematização das condições existentes. O enfoque nos critérios para aprendizagem podem ser identificados com a indicação dos temas relacionados à proporcionalidade, reforço escolar, coordenação pedagógica e proporcionalidade. As propostas registradas no documento eram pontuais, já estabelecendo critérios práticos para implementação, como é possível observar nos trechos:

[no reforço escolar]

e) O atendimento das crianças em aprimoramento de texto deverá ser com no máximo cinco

(5) crianças, com duração de duas (2) horas, duas vezes por semana.

f) O atendimento das crianças em matemática deverá ser no máximo com cinco (5) crianças,

com duração de duas (2) horas, duas vezes por semana.

g) Para os alunos de 6º ao 9º ano um professor de português e um de matemática para atuar

neste nível de ensino garantindo um de cada disciplina (português e matemática) para cada

série com, no máximo, oito (8) alunos com 2 horas semanais de duração, preferencialmente, no contraturno. [...]

[Na coordenação pedagógica]

Criar função gratificada de coordenador pedagógico na proporção de um coordenador para cada 150 estudantes em cada unidade escolar. [...]

Requisito: ser professor efetivo da rede Municipal de Educação; ter 3 anos de efetivo exercício no magistério público municipal;

- Formação: para o ciclo 1 e 2 (1º ao 5º ano) Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior, com experiência em alfabetização na docência escolar.

- Para os ciclos 3 e 4 (6º ao 9º ano) Licenciatura Plena em Pedagogia ou Áreas Específicas,

com experiência na docência escolar.

- A cada 150 alunos um coordenador pedagógico, trabalhando no mesmo ano/ciclo.

- Jornada de trabalho de 40 horas semanais. (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011g)

Observamos a diferença na forma de compilação de propostas entre educação infantil e ensino fundamental, na própria estruturação do documento, como no registro das metas. Enquanto na educação infantil foram levantadas questões de fundo e apontados elementos a serem estruturados na rede; no ensino fundamental, os termos são de modulação, organização de horários, critérios de formação.

Nas propostas de educação integral, entretanto, observamos as mesmas oscilações da educação infantil. Ao contrário da educação infantil, cujo atendimento no contra-turno já era estabelecido, no ensino fundamental, o envolvimento das EMEBs com a extensão da jornada era um movimento novo⁷⁸. As propostas relacionadas à educação integral foram tinham como parâmetro a política governamental vigente à época para o ensino fundamental, com a implementação do Programa Mais Educação⁷⁹. E defendiam, simultaneamente, a profissionalização, proposta curricular e estrutura física, como o avanço das parcerias e oferta nos termos de Cidades Educadoras, conforme registrou a ata:

- Oferecer condições de trabalho de qualidade para os profissionais por meio de formação continuada e remuneração adequada;
- Adequação dos espaços físicos: infraestrutura das escolas e espaços alternativos- parcerias;
- Integração de programas de ações complementares com equipamentos públicos e instituições privadas (cidade como espaço educador);
- Elaboração do currículo da educação integral e metodologia (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011g)

O programa Mais Educação foi estruturado a partir do Plano de Metas Todos pela Educação, instituído pelo PDE sob a orientação da corresponsabilização social para a

⁷⁸ Anteriormente, estudantes de ensino fundamental eram atendidos no contra-turno apenas no Projeto Recreação, que utilizava espaços dos CEMEI.

⁷⁹ No município o Mais Educação foi implementado em 2009, em duas escolas selecionadas pelo baixo IDEB e, em 2011, expandido para as demais escolas de ensino fundamental da rede municipal.

“qualidade” educacional (BRASIL, 2007). O Programa anunciava ancorar-se numa concepção de “educação integral”, levando em conta todas as dimensões do ser humano. Mas na prática, passou a subsidiar recursos para ampliação de escola em tempo integral como ampliação de jornada com atividades complementares de contra-turno oferecidas por voluntários, por vezes, desconexas das demais atividades escolares.

O Programa trabalhava também com a perspectiva da extensão do “território educativo”, de modo que as atividades poderiam ser oferecidas em espaços da comunidade, por meio da firmação de parcerias, nos parâmetros das Cidades Educadoras. As atividades poderiam também ser oferecidas por outras instâncias e a escola assumiria o papel de coordenação das mesmas. Vale ressaltar o caráter focal na seleção das escolas contempladas, pois todas poderiam inscrever-se para receber os recursos via PDDE para aquisição de materiais, pequenas adequações do espaço e remuneração conforme a Lei do Voluntariado. Porém o recorte para a seleção das escolas envolvia critérios de concentração populacional, vulnerabilidade social e baixo IDEB. E mesmo as unidades escolhidas selecionariam o recorte de estudantes a serem atendidos pelo Programa (CAVALIERE, 2014).

Conforme a descrição do Programa, evidencia-se o caráter mínimo e paliativo do Estado referente a uma proposta de Educação em Tempo Integral. Nesse sentido, concordamos tratar-se de uma

solução organizacional do tempo integral, que na verdade não constrói uma escola de tempo integral e nem cria as condições para o desenvolvimento da chamada “educação integral”, mas apenas oferece um regime escolar diferenciado para os alunos “mais necessitados”, gera uma excessiva dispersão de objetivos, ao mesmo tempo em que não mexe com o “coração” da instituição e pode levar a um trabalho com identidade educacional inespecífica, ao sabor de idiosincrasias locais e pessoais, ainda que em alguns casos ele possa aliviar tensões e situações emergenciais relacionadas aos direitos humanos específicos da infância e da adolescência (CAVALIERE, 2014, p. 1212).

Com relação ao ensino fundamental, a ênfase do alcance do IDEB é apresentada na primeira meta da Minuta, atrelando-o, contraditoriamente, à perspectiva de qualidade social da educação, tomando ainda na estratégia 46 a construção de um sistema municipal de avaliação. A orientação da política local, apesar da ampliação de temas trazidos pelas plenárias, não superava a valorização da cultura de metas do Sistema Nacional de Avaliação e da extensão de jornada por meio de parcerias cuja responsabilização do Estado tivesse um caráter relativo. No escopo reduzido de incorporação de propostas, o crivo foram as políticas educacionais

neoliberais pavimentadas a partir da década de 1990 (SAVIANI, 2016a; 2016b; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Como elemento transversal às duas etapas da educação básica apresentadas, foram encontrados dois documentos que aludiram à educação especial: a ata da audiência pública realizada em 08/10/2011- eixo Diversidade e Inclusão (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011h) e as propostas pré conferências do eixo Diversidade e Inclusão realizadas em 21 e 22/10 (ATA [...], SÃO CARLOS, 2011i)

O quadro a seguir apresenta as propostas referentes à educação especial, a partir dos eventos da Comissão PME:

Quadro 8 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME –Educação Especial

Temas abordados	Assuntos das propostas	Quantitativo	
		Metas	Estratégias
Ensino colaborativo	Agentes educacionais como monitores de casos severos	Não define	6
	Instituição do ensino colaborativo		
	Equipe multidisciplinar		
	Documentação do aluno		
	Transporte escolar		
	Coordenação educação especial		
Atendimento na sala regular	Formação de professores	Não define	6
	Plano de atendimento individualizado		
	Acessibilidade		
	Ação intersetorial		
	Universalização atendimento PAEE		
	Redução do número de alunos por sala em caso de necessidade		
Atendimento aos surdos	Implementação de escola bilíngue	Não define	11
	Acessibilidade aos surdos em todas as etapas e modalidades		
	Processo seletivo para contratação de profissionais		
	Fiscalização de cumprimento de leis inclusivas aos surdos		
	Financiamento de educação bilíngue		
	Transporte escolar		
Atuação das conveniadas	Salas de atendimento educacional exclusivo		
	Envolvimento de todos os “atores sociais”		

Fonte: Elaborado pela autora a partir de atas dos eventos do Eixo Diversidade e inclusão

Conforme já apresentado, a educação especial não foi um tomada como um eixo na discussão do PME, mas um dos elementos do eixo “Diversidade e inclusão”. Os debates sobre a modalidade e atuação por meio da filantropia estiveram presentes ao longo de toda construção do PNE (SILVA, 2016), o que não foi diferente na discussão local. Ao identificar os “atores sociais” envolvidos na questão, são assinaladas a Saúde (UBS/NIS e USF)/ Educação (EMEB/CEMEI/ONGs e CONVENIADAS)/ Assistência Social (CRAS) e Conselho tutelar.

Os dois documentos apresentaram discussões bastante distintas sobre a concepção da modalidade, ora mais próximas de uma estruturação da modalidade com caráter público estatal de inclusão total; ora na dimensão privada, filantrópica e subjetiva. Desse modo, sustenta tanto apontamentos como a ampliação do atendimento pelo regular, ampliando ferramentas para superação de barreiras por meio de políticas públicas; como propostas de constituição de espaços de atendimento educacional exclusivo (seja em escolas, seja em conveniadas), com garantia de espaços de socialização com os demais. Essa composição podemos observar no trecho a seguir:

Oportunidade de aprendizado no mesmo programa – escola, porém em classes específicas, profissionais especializados para a demanda deste grupo – inclusive “tempo - didática” própria para este grupo. Incluir na recreação junto aos demais (integrando socialmente) exercendo o respeito ao “Tempo de cada grupo”. “Somos todos especiais aos olhos do criador”. [...]

Conscientizar:

Embora haja um cronograma escolar previsto na educação, não necessariamente desabona o não descumprimento (exercício do respeito ao ser). Todos somos importantes e nos foi confiada a tarefa e experiências da vida – Essa pode ser uma delas! (ATA[...], SÃO CARLOS, 2011h).

Vale destacar que a indicação do “cronograma escolar” como exclusivo desconsidera o desenvolvimento do “plano de atendimento individualizado”, que é preconizado na Política Nacional de Inclusão como direito ao público alvo da educação especial, destacado na ata do evento seguinte (ATA[...], SÃO CARLOS, 2011i).

As propostas debatidas nas plenárias destacaram também ações que vinham sendo implementadas no município a partir de parceria com a Universidade Federal de São Carlos, em 2011: o ensino colaborativo⁸⁰ e o Projeto Bilíngue⁸¹.

Na articulação entre atendimento educacional especializado e articulação à sala regular, numa perspectiva de ambos serem ofertados por escolas e profissionais da rede, a ata das pré-conferências expõe como necessidades:

⁸⁰ Também chamado de coensino, a atuação de professores da educação especial e da sala regular em que há crianças/estudantes público alvo da educação especial se dá em conjunto, no planejamento, execução e avaliação. Trata-se de uma atuação diferente da atuação exclusiva das salas de recursos multifuncionais, em que o atendimento é individualizado. Nas situações de coensino a atuação é conjunta, envolvendo a turma e as necessárias adaptações para a superação de barreiras. As ações formativas em parceria com a UFSCar tiveram como referência a professora Dra. Eniceia Gonçalves Mendes.

⁸¹ O projeto Bilíngue estabeleceu escolas polo para atendimento das crianças/estudantes surdos do município nas etapas de educação infantil e ensino fundamental I e II, com o objetivo de oferecimento da instrução inicial em LIBRAS e fortalecimento da língua de sinais, por meio da ampliação do acesso a toda comunidade escolar. As ações formativas em parceria com a UFSCar tiveram como referência a professora Dra. Cristina Broglia Feitosa de Lacerda

Garantir a contratação de um agente educacional/educação especial por escola de ensino fundamental e de acordo com a demanda na educação infantil, para atender aos alunos com dependência nas atividades de vida diária e crianças com distúrbios severos de comportamento vinculados a transtornos globais do desenvolvimento.

Garantir a formação continuada na área para esse profissional.

Garantir a oferta do serviço de apoio de ensino colaborativo com a contratação de professores de educação especial para atuar na classe comum [...]

Garantir a oferta de uma equipe de consultoria colaborativa escolar por região de *supervisão* composta pelos seguintes profissionais: psicólogo, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional, assistente social e fisioterapeuta; para apoiar a escolarização de crianças com necessidades educacionais especiais.

Garantir a permanência do atendimento educacional especializado nas salas de recursos multifuncionais.

[...]

Articular as secretarias de saúde e educação a fim garantir a presença de um profissional da saúde nas escolas para o atendimento aos estudantes que necessitam de cuidados específicos da saúde.

A equipe escolar deve organizar o espaço escolar garantindo a acessibilidade para o aluno com deficiência.

Avaliar a necessidade da redução ou não do número de alunos matriculados por sala, quando houver a matrícula de alunos com deficiência e TGD.

Garantir acessibilidade física dos prédios escolares (ATA[...], SÃO CARLOS, 2011i, grifos do autor).

Apesar desse levantamento das ações locais já em curso e das necessidades para a construção de uma rede de atendimento educacional com ênfase na atuação estatal, apenas a universalização de atendimento ao público alvo da educação especial (PAEE), já prevista na política nacional, foi incorporada à Minuta 2012. E, como posteriormente no âmbito nacional, a continuidade do financiamento público às conveniadas.

Proporcionalmente, a maior incorporação encontrada foi com relação à gestão democrática, acompanhamento do PME e os insumos ligados às TICs e ao Sistema Integrado de Bibliotecas do município. Lembremos que o destaque aos insumos era uma das indicações internacionais, como discutimos na seção 2 (TORRES, 2009; FONSECA, 2009).

O acompanhamento do PME foi um dos poucos elementos incorporados ao corpo do texto do Projeto de Lei, definindo no artigo 4º o papel do CME no acompanhamento anual e as conferências municipais de educação com realização quadrienal como mecanismos de controle social da execução do plano (SÃO CARLOS, 2012). Tais recomendações eram condizentes com as propostas já definidas nos documentos internacionais e no material de orientação do MEC, tanto em 2005, quando na produção posterior, da SASE. Outro elemento incorporado ao corpo do texto foi a referência aos princípios das Cidades Educadoras entre as diretrizes do plano (SÃO CARLOS, 2012).

Com relação à gestão democrática foi identificada a ata de uma plenária. O quadro a seguir apresenta as propostas:

Quadro 9 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Gestão democrática

Temas abordados	Assuntos das propostas	Quantitativo	
		Metas	Estratégias
Provimento de cargos de gestão	Definição de critérios de formação, habilitação e consulta à comunidade escolar. Módulos para gestão	1	3
Participação da comunidade	Fortalecimento dos colegiados escolares e construção PPP	1	8
	Formação sobre PPP		
	Fortalecer conselho de escola, vedando a presidência ser assumida pelo diretor		
	Implementação do sistema municipal de avaliação acompanhado do CME		
	Avaliação periódica de desempenho dos gestores		
	Atuação remunerada para professores no conselho de escola		
Cidade educadora	Ampliação da corresponsabilização social	1	1
Regulamentação	Fortalecer os mecanismos de gestão democrática na rede municipal de ensino nas diferentes dimensões da gestão: planejamento, execução e avaliação	1	1
	Promoção de reforma administrativa e limitação de comissionados não ultrapassem a 20% do total de cargos		

Fonte: Elaborado pela autora a partir de atas dos eventos do Eixo Gestão democrática

Os colegiados e o Projeto político pedagógico são identificados como mecanismos da democratização da gestão, aproximando às discussões da perspectiva democratizante discutida na seção 2. A profissionalização da gestão, com clareza dos critérios para provimentos de cargos, bem como a proporcionalidade do quadro funcional considerando o número de atendidos na unidade, também foi um ponto levantado nas discussões.

Conforme já apontado, a lei de criação do Sistema Municipal de Educação criou os cargos de gestão como função gratificada, atrelando-os, na prática, apenas à discricionariedade dos governantes. A proposta assinalada na plenária expõe a compreensão de que tais designações deveriam passar por avaliações periódicas da comunidade escolar. Identificamos o caráter híbrido entre a perspectiva democratizante e os mecanismos gerencialistas, uma vez que não se tem a dimensão da eleição de diretores de escola, como se propunha nas propostas de democratização da gestão na década de 1980 (PINHEIRO, 2015). A proposta não coloca em cheque a discricionariedade do governo em delimitar quem seriam os gestores, mas delegaria à comunidade a consulta, bem como o cancelamento da continuidade dos gestores escolhidos. Verificamos aí o dispositivo de um “controle social” relacionado ao caráter avaliativo e meritocrático nos termos propostos da reforma do Estado.

Observamos que além da transparência dos critérios, foram levantados aspectos de democratização das decisões quanto ao planejamento da rede, inclusive na delimitação de percentual de cargos comissionados. Ou seja, na limitação de ocupação de cargos de governo, buscando atuações capazes de superar a descontinuidade administrativa e práticas clientelistas.

Sobre a corresponsabilização social, a ata assinala:

Garantir que a cidade atenda aos princípios da Cidade Educadora, estimulando a articulação entre o poder público, sociedade civil, movimentos sociais e outros, de forma que todos os espaços da cidade sejam educativos e *todos os cidadãos sejam educadores* (ATA[...], SÃO CARLOS, 2011j, grifos nossos).

Conforme já apresentado, os termos das Cidades Educadoras eram condizentes com propósitos de minimização do Estado e descentralização para o mercado. Contudo, na ressignificação promovida ao longo da década de 1990, de estímulo a ações fragmentadas, voluntárias e soluções tópicas, a articulação entre poder público e sociedade civil, da participação e envolvimento são tomadas destituídas de sentido de articulação social, de responsabilização do Estado e da dimensão do direito (DAGNINO, 2004). Afasta-se, inclusive, na indiferenciação de papéis, o caráter da educação enquanto uma política pública que exige um corpo profissional com um campo de conhecimento específico.

Dentre as propostas debatidas, houve incorporação na minuta apenas as propostas referentes ao sistema municipal de avaliação, tendo como horizonte a melhora do IDEB, e o fomento da implementação dos princípios das Cidades Educadoras de corresponsabilização social.

O quadro a seguir aponta as propostas referentes à formação e valorização dos profissionais da educação, a partir de duas atas de eventos sobre a temática, sem a identificação de datas ou participantes:

Quadro 10 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Formação e valorização dos profissionais da educação

Temas abordados	Assuntos das propostas	Quantitativo	
		Metas	Estratégias
Formação	Articular formação à política pública	Não define	Não define
	Atrelar formação ao plano de carreira		
	Incentivo à participação em formação, ampliação da oferta		
	Elaboração do Programa Municipal de Formação para todos os trabalhadores de educação e inserção no PPA		
Jornada de trabalho	Implementação da jornada considerando 1/3 sem alunos	Não define	Não define
	Diminuição da carga horária das merendeiras		
	Definição da carga horária por hora relógio ou aula		

	Planejamento participativo para solucionar questão da jornada e estudo do impacto financeiro por parte da administração pública		
Condições de trabalho	Adequação espaço físico, equipamentos e número de profissionais condizentes com a demanda da unidade	Não define	Não define
	Trabalho participativo e planejamento pra apresentar, em curto prazo, propostas para solução de problemas quanto às condições de trabalho, incluindo encaminhamentos para o PPA		
Plano de carreira	Cumprimento da progressão funcional	Não define	Não define
	Regulamentação sobre locais de difícil acesso		
	Revisão e atualização do estatuto da educação		
	Regulamentação critérios licença sem remuneração		
	Regulamentação do processo de atribuição de aulas		

Fonte: Elaborado pela autora a partir de atas dos eventos do Eixo Formação e valorização dos profissionais da educação

Observamos nas contribuições do evento local que o debate não se restringiu à formação, mas evidenciou temas relacionados à carreira dos profissionais e condições concretas de trabalho, como jornadas de trabalho, número de profissionais, espaço, remuneração e plano de carreira.

Apontam ainda a presença de um planejamento participativo, atendendo a demandas da base para a construção do Plano Plurianual (PPA), ou seja da partilha do processo decisório sobre as políticas a serem implementadas, não as resumindo às decisões de governo, corroboradas pelos quadros de primeiro escalão.

A Minuta incorporou parcialmente as propostas. Como meta 2 a atualização do Estatuto de Educação do município, que regulamenta o plano de carreira de todos os funcionários da pasta (SÃO CARLOS, 2006), a implementação de 2/3 da carga horária com interação com estudantes (já exigida por lei federal) e adoção de critérios de avaliação funcional a serem também utilizados nos processos de atribuição de aulas. A formação dos trabalhadores em educação foi contemplada na meta 20. A Minuta também previa, na estratégia 41, a instituição de módulos para garantia de um número adequado de profissionais, inclusive de gestão, nas unidades escolares (SÃO CARLOS, 2012).

Mais uma vez, como no eixo gestão, propostas que de algum modo condicionavam a discricionariedade das decisões políticas do governo, nesse caso com relação ao PPA, ou a ampliação de recursos locais, não foram incorporadas.

Quanto ao financiamento, foi encontrada uma ata de um espaço de deliberação datada de 07/10/2011, sem identificação de participantes. O quadro a seguir apresenta as propostas:

Quadro 11 – Propostas levantadas ao longo dos eventos realizados em 2011 para envolvimento da sociedade na construção do PME – Eixo: Financiamento

Temas abordados	Assuntos das propostas	Quantitativo	
		Metas	Estratégias
Investimento e recursos para educação municipal	Aumento anual de 0,5% a partir de 2014, até atingir 30% para educação formal e, no mínimo, 33% para a educação no município	5	6
	Ampliação para 33% ed formal e informal		
	Autonomia na gestão de recursos da educação pela SME		
	Ampliação da autonomia da gestão de recursos pelas escolas		
	Controle social por conselhos		
	Busca de recursos federais		
	Aprimoramento de pessoal em gestão financeira		

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas do eixo Financiamento

Para a consecução do plano, os termos de financiamento são fundamentais. Conforme descrição da Minuta 2012, o PME era considerado

um valioso instrumento norteador para a gestão pública, com metas ousadas, no entanto *exequíveis no momento em que o patamar de investimento público, direto em educação, equivalente a 10% do PIB (Produto Interno Bruto) ou ainda na ocorrência do aumento de arrecadação no município, podendo chegar a 33% dos investimentos muito mais do exigido pela Constituição Federal (SÃO CARLOS, 2012, grifos nossos).*

Desse modo, a própria Minuta já traz em sua introdução os condicionantes do aporte de recursos da União e a ampliação do investimento local, sendo o percentual de alcance dos 33% apresentados na meta 23, com indicação de aumento de 0,5% ao ano do investimento do Município até atingir esse patamar (SÃO CARLOS, 2012).

Conforme já discutido ao longo desse trabalho, o processo de descentralização e aumento da responsabilidade educacional do município não foi acompanhado de uma redistribuição tributária que conferisse autonomia aos entes federados na constituição de seus sistemas de ensino e condições de mantê-los. A previsão das fontes para o aumento do investimento local em educação não foi identificada no projeto de lei e outras relações que estabeleceria no orçamento municipal.

Desse modo, apesar das propostas de ampliação de financiamento e da autonomia da gestão de recursos constarem na Minuta, a não indicação de alíneas no orçamento local para qualquer aumento percentual de aplicação na educação colocava em dúvida a possibilidade de consecução de qualquer uma das metas. As indicações da ampliação de fontes apontadas na minuta as condicionavam a dois elementos que não dependeriam apenas do município. A primeira delas, a destinação de 10% do PIB para a educação, recuperada da Proposta da Sociedade Brasileira, mas ainda não regulamentada já que o PNE estava em processo de

tramitação. A segunda, o aumento de arrecadação no município, o que dependeria de condicionantes econômicos para além das políticas locais. Assim, a própria Minuta já coloca em suspenso a exequibilidade do PME, configurando-o como mais uma “carta de intenções”, parafraseando Valente e Romano (2002).

A apresentação das propostas das atas permitiram identificar a distância entre os elementos discutidos nos eventos e o que foi formalizado como proposta de Minuta. Conforme ressaltou Bodião (2016), o chamado à participação da sociedade na discussão das políticas por meio de conferências não supera o caráter consultivo, embora nem sempre isso esteja claro aos participantes.

Os registros encontrados também dificultaram a identificação do perfil desses participantes e até que ponto houve representatividade para além dos profissionais da educação. Ou até mesmo, de profissionais que não estivessem exercendo funções gratificadas. As atas de todos os eixos também permitiram identificar um hibridismo, reforçando aspectos que, como discutido nas seções anteriores, perpassam o debate da educação nacional a partir da década de 1980.

Nos debates locais foram identificadas propostas contraditórias. Ora houve ênfase da gestão com base num projeto participativo-democratizante, ora com base no reforço de estratégias gerencialistas. Ora houve a defesa incondicional do público, ora com a relativização do direito e adoção de valores privados como orientadores das ações. Ora houve apelo à estruturação de sistema, ora resignação à extensão do voluntarismo e filantropização. Ora se apontou a necessidade de políticas de Estado, capazes de superar a descontinuidade a partir das escolhas governamentais, ora destacou escolhas governamentais, como a adoção de princípios das Cidades Educadoras na orientação das políticas. Ora foram colocados como fundamentais as condições de atendimento, desenvolvimento e aprendizagem, ora reforçou-se como medida de qualidade o êxito nas avaliações externas. Ora se defendeu a ampliação de recursos e autonomia de gestão, ora se confidenciou não haver previsão orçamentária.

Entretanto, não é possível desconsiderar que, apesar das limitações de participação apontadas, os registros permitiram identificar que o processo de ampliação e aprofundamento de debates no qual emergiram condicionantes à construção de uma política municipal de educação. Dentre os elementos, encontramos pontos convergentes com temas já orientados pelas políticas nacionais, como também pontos locais que denotam a fragilidade do Sistema Municipal de Ensino. Contudo, conforme já expresso na Tabela 6, a incorporação de metas e estratégias advindas das discussões foi seletiva e por um crivo nada claro aos participantes.

Nesse sentido, retomamos aspectos sustentados pela teoria liberal moderna de cidadania, na qual, mediante à “multiplicidade das reivindicações e a situação estrutural de escassez requerem certas estratégias para que as escolhas entre as diversas alternativas políticas sejam sancionadas e legitimadas pelo cidadão” (AZEVEDO, 2004, p.25). Assim, a participação é mediada. No caso do PME de São Carlos, identificamos o protagonismo do Executivo nessa mediação, incorporando o CME ao debate como reforço à legitimação política do processo.

Considerando o financiamento, condição básica para implementação de qualquer política, como a própria Minuta resgatou, o município também depende da ação redistributiva da União, atrelada a programas e condicionantes do MEC. Estes, tendencialmente, influenciam o que é implementado pelo município. Inclusive quanto à avaliação do custo político em assumir ou não determinadas metas demandadas pela sociedade local, tendo em vista a (im)possibilidade de estabelecimento dos convênios junto à União. Além, é claro, da ausência de intencionalidade política em readequar o uso dos recursos próprios.

O projeto de lei enviado à Câmara em novembro de 2012 trouxe como anexo 24 metas e 63 estratégias (SÃO CARLOS, 2013b). Como introdução, o Projeto de Lei 509 apresentou o diagnóstico contendo dados populacionais e a projeção de demanda na educação infantil e ensino fundamental. Além disso, o estudo intitulado de “custos das metas propostas”, contendo dados financeiros referentes a: atendimento da demanda manifesta de 0 a 3 anos e universalização do atendimento de 4 a 6 anos; relação entre o que é investido na rede municipal, incluindo as transferências do Estado e União, e o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi); adequação da proporcionalidade do número de educandos por professor; contratação de professores de educação ambiental e artes; contratação de 86 coordenadores pedagógicos, de modo a contemplar todos os níveis de ensino da rede; atendimento da demanda de não alfabetizados pela EJA; formação de professores e implementação de 1/3 da jornada sem estudantes.

Os denominados “custos das metas” foram apresentados considerando o impacto financeiro, porém não em relação à projeção do percentual que representariam mediante o orçamento municipal ou ao histórico da arrecadação financeira local. Desse modo, o parecer da procuradoria jurídica municipal apontou dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal não contemplados na Minuta 2012:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois anos subsequentes;

II – declaração de ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000 apud SÃO CARLOS, 2012, p.49).

O parecer jurídico ainda assinalou a inconsistência de metas consonantes ao projeto em tramitação do Plano Nacional de Educação e ausência do registro da manifestação do Conselho Municipal de Educação sobre a proposta. Observamos que o argumento jurídico relacionado aos instrumentos administrativos da LRF se aproxima das justificativas de veto apresentadas a artigos do PNE 2001-2011, subordinando a projeção de investimentos ao plano plurianual vigente. Mais uma vez, demonstra-se a força da racionalidade financeira incorporada à administração pública a partir da Reforma do Estado, na década de 1990 (SAVAINI, 2016b).

Contudo, no contexto local, havia urgência da tramitação do projeto para o governo, posto a proximidade do término de mandato, após perda do pleito eleitoral de 2012, que amargou o arrastar do processo de elaboração do PME ao longo de sete anos de gestão petista e o risco de não conseguir ao menos aprovar a lei. Como manobra jurídica⁸² foi apresentada, pela procuradoria, uma possibilidade de ajuste à redação, introduzindo o caráter programático da lei e condicionando cada meta à regulamentação específica, ocasião na qual haveria a obrigatoriedade de apresentação dos estudos que contemplassem o artigo 16 da LRF. Com isso, foi acrescido ao corpo da lei o artigo nº 3, que expressa: “as metas previstas no Anexo 1 desta Lei deverão ser cumpridas nos referidos prazos no período de vigência do PME, devendo ser regulamentada por lei específica” (SÃO CARLOS, 2012).

Se por um lado essa solução formal poderia facilitar a tramitação do projeto na Câmara Municipal, por outro impunha ao PME o caráter de protelação característico à legislação educacional brasileira, conforme define Saviani (2017, p. 32) como “adiamento constante do enfrentamento dos problemas”. A necessidade de regulamentação das metas por lei específica trazia a perspectiva de debate e criação de uma nova lei para colocar em andamento um plano cuja elaboração já se arrastara por sete anos no Município. Seria, portanto, uma forma de aprovar um texto de lei que, na prática, condicionava seus efeitos a uma série de novos processos de elaborações de lei, abertos aos possíveis recuos tanto democráticos como financeiros, a depender das gestões posteriores. Entretanto, esse dispositivo não foi suficiente para que a Minuta tivesse andamento na Câmara e em 17 de dezembro de 2012 o processo 50.310/12 foi devolvido ao Executivo para arquivamento.

Em 2013, já no governo do prefeito Paulo Altomani (PSDB), o PME voltou à pauta do Conselho Municipal de Educação. De acordo com publicação no Diário Oficial, na 9ª Reunião

⁸² Ver ANEXO B

Ordinária, em 27 de junho de 2013, constou entre os itens da reunião a apresentação sobre o Plano Municipal de Educação.

Conforme já apresentado, as atas de reuniões do biênio 2012-2014 não foram encontradas, contudo na Minuta de 2013 encontra-se a manifestação assinada pelo então presidente do CME, Sérgio Ricardo Yaegashi⁸³, de aprovação do projeto de lei apresentado no Processo 50.310/2012. A leitura do projeto de 2013 permite verificar que não foram realizadas modificações com relação à Minuta de 2012, novamente encaminhada ao Executivo em julho de 2013 para manifestação do departamento jurídico, cujo parecer foi, na ocasião, favorável ao projeto, salientando que “a participação do Conselho Municipal de Educação na elaboração do Projeto [...] transfere-se um caráter mais plural a ele, *dando um norte mais robusto ao conceito de democracia*” (SÃO CARLOS, 2013c, grifos nossos).

Após o parecer de legalidade do assessor jurídico da Câmara, num processo que levou quatro meses de tramitação do projeto, o PME 2013-2024 foi aprovado por unanimidade na Câmara, no dia 03 de dezembro de 2013. Sancionada sem vetos, a Lei Municipal nº 16.920 foi promulgada em 9 de dezembro de 2013, aprovando o PME de São Carlos.

4.4 Os ajustes do PME no contexto do PNE (2014-2024) e a ação de algumas forças políticas locais

Conforme discutido na terceira seção deste trabalho, o processo de tramitação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 alongou-se por quatro anos no Congresso Nacional, de modo que o plano que deveria passar a reger a educação brasileira em 2012 só foi promulgado em 2014 (SAVAINI, 2016b; DOURADO, 2017). Ao longo desse período, apesar da indefinição do novo PNE, no contexto de implementação do PAR, forte indutor da aprovação dos planos subnacionais, muitos Planos Municipais de Educação entraram em vigor (CABRAL NETO: CASTRO; GARCIA, 2016; DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016).

A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação estabeleceu em seu artigo 8º a elaboração de planos estaduais e municipais convergentes com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, articulando-as às especificidades locais, o que implicaria a elaboração dos mesmos pelos entes federados ou a adequação dos vigentes (BRASIL, 2014). Dada exigência do PNE, o PME, recém-aprovado em São Carlos, passou a ser novamente objeto de discussão no âmbito do CME, com o objetivo de promoverem-se tais adequações.

⁸³ Representante pelo SENAC.

De acordo com as publicações de pauta no Diário Oficial do município, o PME foi objeto de cinco reuniões entre setembro de 2014 e abril de 2015, porém em apenas três delas encontram-se registros nas atas de que o objeto foi discutido em plenário. Conforme registram as atas, os trabalhos referentes ao plano se iniciaram na sexta reunião ordinária do biênio 2014-2016, realizada em oito de outubro de 2014. A ata explicita que se tratou de um contato não formal do Conselho: “apesar da ausência de quórum mínimo para a reunião, João Virgílio Tagliavini⁸⁴, presidente deste Conselho, deu início à reunião, sem nenhuma tomada de decisão” (ATA [...], 2014a). Entretanto, ali se deu o primeiro contato da nova gestão do CME com a demanda de atualização do PME

João entregou aos presentes, um quadro com o resumo de metas do PNE, para os estudos do PME e um texto contendo atribuições e prazos do PNE; nesses dois quadros expostos, um de prazos intermediários – por dispositivo legal - e outro de prazos intermediários – por ano de vigência (ATA [...], 2014a)

Tal quadro seria a base para o estudo do PME e adequação do plano local às metas do PNE. A partir de tal quadro, os conselheiros presentes aglutinaram as metas, para divisão do trabalho de adequação por temas “para que o trabalho transcorra facilmente” (ATA [...], 2014a).

Na sétima reunião ordinária, realizada em dezessete de novembro de 2014, os conselheiros fizeram a distribuição das metas aglutinadas⁸⁵ em pequenos grupos de trabalho para que o PME fosse reorganizado. De acordo com o presidente do conselho, as metas do PNE estavam contempladas no plano municipal e o trabalho a ser realizado seria do *âmbito formal*, para adequação legislativa.

Foi iniciada uma breve apresentação sobre o as metas do Plano Municipal de Educação, nesta, foi mostrado aos membros, as metas que foram contempladas totalmente, parcialmente e não pelo Plano Municipal de Educação, que precisam de um olhar mais atento. As vinte metas do PNE foram aglutinadas em dez e divididas entre integrantes do Conselho Municipal de Educação para estudo por área de adaptação ao Plano Municipal de Educação (ATA [...], 2014b).

⁸⁴ Representante pela UFSCar.

⁸⁵ Meta 1- Educação Infantil: Heloisa F. R. Rossi, Heloisa C. Miquelino, Marcia Cristina de Aguiar e Rosinete Oliveira. Metas 2, 5, 7 e 8 - Ensino Fundamental; Alfabetização; Aprendizado Adequado na Idade Certa e Escolaridade Média - Aline Fabiane da Silva, Evair Caporasso Boni e Raquel Lopes Merola. Metas 3 e 11 - Ensino Médio e Educação Profissional: Sérgio Ricardo Yaegashi. Meta 4 - Educação Especial Inclusiva. Meta 6 - Educação Integral: Vera Lucia Ciarlo Raymundo e Wanda Aparecida Hoffmann. Metas 9 e 10 - Alfabetização e Alfabetismo funcional de Jovens e Adultos e EJA integrado à Educação Profissional - Sérgio Ricardo Yaegashi. Metas 12, 13 e 14 - Educação Superior; Titulação de Professores da Educação Superior e Pós-graduação: Seiji Isotani. Metas 15 e 16 - Formação de professores e Formação continuada de pós-graduação de professores: Seiji Isotani e Wanda Aparecida Hoffmann. Metas 17, 18 e 20 - Valorização do professor; Plano de Carreira e Financiamento da educação: Heloisa C. Miquelino. Meta 19 – Gestão Democrática: Sérgio Ricardo Yaegashi e Rita de Kássia Cândido (ATA [...], 2014b).

Uma das conselheiras representantes do Executivo alertou que a Diretoria de Ensino promoveu uma reunião sobre o assunto e apontou a necessidade de convocação da comissão anterior do PME, que desenvolvera os trabalhos da Lei 16.920/2013, a fim de legitimar esse novo processo. Porém a decisão foi o aguardo de novas orientações da Diretoria de Ensino (ATA [...], 2014b) e não foram identificados registros posteriores nesse sentido.

As pautas da nona e décima reuniões ordinárias, realizadas em março e abril de 2015 apontam a definição dos grupos de trabalho para o PME e a adequação do PME ao PNE, contudo, as atas dessas reuniões não foram encontradas. Os grupos de trabalho realizaram as modificações de modo interno, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, e o PME voltou à pauta do plenário, em 27 de maio do ano seguinte, na terceira reunião extraordinária do biênio. Para essa reunião, foram convidados os membros vereadores representantes da Comissão Permanente de Educação da Câmara Municipal de São Carlos, à época os vereadores Roselei Françoso (eleito pelo PT/ mudança partidária para REDE/ e atual MDB), José Mauricio Ortega (PSDB/ atualmente SOLIDARIEDADE) e Ditinho Matheus (MDB), mas apenas os dois primeiros compareceram. Também foi convidada Maria da Graça Zucchi Moraes, Supervisora de Ensino e Avaliadora Educacional Técnica do MEC para Elaboração/Adequação dos Planos Municipais de Educação.

O presidente do CME alertou a aproximação ao prazo final para aprovação do novo PME, que vencia em junho, e poderia implicar prejuízos ao município quanto ao recebimento de verbas federais caso não fosse respeitado.

João Virgílio atentou ao prazo final para entrega do Plano Municipal de Educação, dia vinte e quatro de junho, sendo este o motivo da Reunião Extraordinária, *pois o envio deste documento implica em repasses de verba federal*. O Plano Nacional de Educação foi aprovado em dois mil e quatorze, a partir da aprovação os municípios tiveram um ano para a construção ou adequação dos seus Planos, construção para aqueles que ainda não tinham e adequação para os que já tinham. João Virgílio ressaltou que o município de São Carlos já tem um Plano Municipal de Educação aprovado e, assim, coube ao Conselho Municipal de Educação, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação realizar *apenas a adequação do mesmo*, salientou ainda o quanto o PME do município foi bem elaborado e *que poucos ajustes precisaram ser feitos* (ATA [...], 2015b, grifos nossos).

Conforme a ata, o respeito aos prazos federais era uma preocupação comum e orientou a organização dos trabalhos:

a conselheira Wanda [Hoffmann] salientou que o Conselho vem trabalhando em cima desta adequação desde o início do ano e que toda a equipe se empenhou muito, sendo que no último mês foram realizadas reuniões semanalmente para que o prazo fosse cumprido (ATA [...], 2015b).

O plano readequado foi lido e aprovado pelo plenário. Entretanto, não foram encontrados registros públicos sobre esses trabalhos do conselho, que, conforme a conselheira, foram realizados no primeiro semestre de 2015, contrariando as disposições do próprio regimento da garantia de ampla divulgação dos atos referentes à política educacional do município (SÃO CARLOS, 2004). Também não foram encontrados elementos de recuperação do debate com a comissão anterior do PME. De acordo com as atas do conselho, os prazos e determinações centralizadas guiaram a reestruturação formal do PME, também de modo centralizado e técnico em diálogo do CME exclusivamente com a Secretaria Municipal de Educação.

Observamos a diferença da perspectiva de participação social na então gestão PSDB, centralizada no caráter “técnico” da SME, amparado pela Diretoria de Ensino da Região de São Carlos, responsável pela gestão das escolas estaduais, cujo alinhamento também se encontrava no aspecto político-partidário, já que o governo estadual tem o PSDB à frente do Executivo desde 1995. Nesse sentido, destacamos que as relações entre o governo estadual e o Conselho Estadual de Educação consolidadas ao longo das gestões do PSDB foram condizentes com o esvaziamento do caráter político do conselho enquanto representatividade social, concomitante à sua ocupação por membros na defesa da ótica governista e empresarial (PIOLLI, 2016).

A ação restrita do PME de São Carlos aos técnicos da SME e membros do CME, ou seja, à “participação institucionalizada” da sociedade civil, não se afastou de práticas já em uso há décadas na gestão psdbista. Essa reorientação marcou fortemente a atuação da SME não apenas durante o governo de Paulo Altomani (PSDB), como na gestão posterior de Airton Garcia (PSB/ atualmente PSL). Em ambas, houve o afastamento da participação ampliada e debate com a sociedade sobre o PME, bem como da concepção de gestão própria do Sistema Municipal de Ensino. Por outro lado, a atuação cada vez mais vinculada/submissa aos parâmetros da Diretoria de Ensino da Região de São Carlos.

Apesar do anúncio de simples reorganização das metas, a fim de que fossem condizentes com o Plano Nacional de Educação, tornando-as correspondentes ao documento nacional, a leitura comparativa das metas da Lei Municipal 16.920/2013 e da Minuta de readequação do PME aprovado em 2015 demonstra, além da mudança de numeração, a inserção e supressão de metas. Tal fato ocorre tanto nas indicações de temas das plenárias e audiências públicas de 2011 que conquistaram espaço entre as metas em 2013, como nas indicações presentes na Lei para as quais não houve debate público, conforme os quadros a seguir:

Quadro 12 – Temas nas plenárias e audiências públicas de 2011 – Presença nas metas da Lei 16.920/2013 e na Minuta do CME de 2015

Temas	Presença nas metas da Lei 13.920/2013	Presença nas metas da Minuta do CME 2015
Educação Infantil	Meta 7, Meta 19	Meta 1 (aglutinadas)
Ensino Fundamental	Meta 1, Meta 19	Meta 2, Meta 5, Meta 6, Meta 7
Ensino Médio	Meta 3	Meta 3
Ensino Superior	-	Meta 12, Meta 13
Educação Especial	Meta 12	Meta 4
Educação Profissional	Meta 11	Meta 11
Educação de Jovens e Adultos	Meta 3, Meta 9, Meta 10, Meta 19	Meta 3, Meta 9, Meta 10
Educação Integral	Meta 1, Meta 8	Meta 6
Gestão democrática	Meta 4	Meta 19
Construção do currículo municipal	Meta 6	Meta 19
Financiamento	Meta 23, Meta 24	Meta 20
Formação e valorização dos profissionais da educação	Meta 2, Meta 20	Meta 15, Meta 16, Meta 17, Meta 18
Educação étnico racial	Meta 15, Meta 16	Meta 8
Educação Ambiental	Meta 17	Meta 23
Tecnologia	Meta 21, Meta 22	Meta 24
Sistema Integrado de Bibliotecas	Meta 18	-

Fonte: Elaborado pela autora a partir de São Carlos (2013a; 2013b; 2015c)

Quadro 13 – Temas não abordados nas plenárias e audiências de 2011 – Presença nas metas da Lei 16.920/2013 e na Minuta do CME de 2015

Temas	Presença na Lei nº 13.920/2013	Presença na Minuta do CME de 2015
Regime de colaboração entre Estado e município	Meta 3	Meta 3
Articulação entre poder público e sociedade civil por meio dos princípios das Cidades educadoras	Meta 5	-
Diversidade sexual e de gênero	Meta 3	Meta 21
Rede de proteção da infância, especialmente crianças e jovens em vulnerabilidade social	Meta 14	Meta 22
Pós graduação	-	Meta 14

Fonte: Elaborado pela autora a partir de São Carlos (2013a; 2013b; 2015c)

Conforme é possível observar, enquanto a Lei Municipal 16.920/2013 não abordou a Educação Superior e a Pós-graduação entre as metas, elas aparecem na Minuta do PME organizada pelo CME de 2015, na anunciada busca pela coerência com relação ao Plano Nacional de Educação.

Contudo, enquanto os debates de 2011 acerca do Ensino Superior eram relacionados à formação de professores e aos convênios com as universidades buscando parcerias para a melhoria da educação básica, a inserção do tema no PME de 2015 simplesmente faz uma modificação da linguagem do Plano Nacional de Educação. Conforme os documentos, identificamos o distanciamento da inserção da temática com relação aos debates locais

realizados anteriormente⁸⁶ e esforço da aproximação formal ao PNE, conforme é possível observar no quadro a seguir:

Quadro 14 – Ensino Superior na discussão local, no PNE e da Minuta do CME em 2015

Temas abordados nas audiências públicas e plenárias em 2011	Redação da Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação	Redação na Minuta de PME do Conselho Municipal de Educação em 2015
Estágios na rede municipal; formação de professores; Relação da universidade com a sociedade; Avaliação institucional; condições de acesso e permanência; Qualidade do Ensino Superior; participação das universidades na construção das políticas públicas educacionais do município.	META 12 - Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. META 13: Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. META 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	META 12- <i>Colaborar para</i> elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. META 13: <i>Contribuir para</i> elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. META 14: <i>Contribuir para</i> elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Fonte: elaborado pela autora a partir de São Carlos (2013a; 2013b; 2015c)

A reorganização do conteúdo do PME pelo Conselho Municipal de Educação adicionou à Minuta de 2015 temas do PNE no âmbito formal, sem a incorporação do que o debate público local anterior trouxe acerca da questão. Ou mesmo sem dimensionar em que medida, considerando as responsabilidades educacionais do município, possibilitaria abarcar ou não ações nesse sentido. Tal adaptação formal anuncia as mesmas metas do PNE, sem discorrer qualquer estratégia local para a contribuição do município na consecução delas. Entretanto, as estratégias continuaram as mesmas anunciadas em 2013, absorvendo algumas das indicações (35,2%) das audiências públicas e plenárias realizadas em 2011.

Observamos também a supressão da meta referente ao Sistema Integrado de Bibliotecas, que definia a instalação de ambientes de leitura em todas as unidades escolares e atualização anual de percentual de 10% do acervo bibliográfico nas unidades escolares e a indicação dos

⁸⁶ O Ensino Superior não estava entre as metas da Lei aprovada em 2013, as indicações dos debates só haviam alcançado espaço entre as estratégias.

princípios das Cidades Educadoras na articulação entre governo e sociedade civil, política enfatizada na gestão anterior.

Por outro lado, as metas que diziam respeito à realidade da rede municipal na oferta de ensino também sofreram mudanças. Na adequação formal ao PNE promovida pelo CME em 2015, as metas da educação básica foram modificadas de modo significativo, em alguns casos apresentando retrocessos com relação à legislação aprovada em 2013. Na educação infantil, que representa a maior concentração de atendimentos do Sistema Municipal de Ensino (66% das matrículas da rede regular), isso se deu tanto no caráter do acesso quanto na exclusão dessa etapa da educação básica referente à educação integral.

A Lei 16.920/2013 previa em sua Meta 7 “atender 100% da demanda da educação infantil a partir dos 4 anos e a demanda manifesta de 0 a 3 anos, até 2016” (SÃO CARLOS, 2013a, grifos nossos). Na redação proposta pelo CME em 2015, a meta 1 apresentou:

Respeitar as especificidades da infância e universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo 50% (*cinquenta por cento*) da demanda manifesta de 0 (zero) a 3(três) anos até o final da vigência do PME[...] (SÃO CARLOS, 2015b, grifos nossos)

São identificadas duas diferenças da redação que modificam completamente o sentido das metas nos dois contextos.

A primeira é o percentual referente à creche. Em 2013 a redação assinalava o atendimento de 100% da *demand manifestada*, que trata “aquela que se declarou, ou seja, que procurou por vagas sem conseguiu-las” (HENRIQUES, 2019, p. 103). O PNE, contudo, aponta como recorte o *total* de crianças dessa faixa etária (BRASIL, 2014), ou seja, os índices não seriam compostos apenas pelas que procuraram vaga.

A menção de atendimento, na Lei Municipal 16.920/2013 já estava, portanto, aquém do que previa o PNE. Na proposta da Minuta de 2015, o índice passa a ser ainda menor: 50% da *demand manifestada*, retrocedendo à metade da meta da lei aprovada em 2013.

O segundo ponto é o prazo. Enquanto a meta de 2013 fazia alusão apenas ao ano de 2016, estabelecendo, portanto, três anos para o alcance da meta, a Minuta de 2015 estende até 2025. Ou seja, ao mesmo tempo que diminui pela metade o percentual de atendimento estende para dez anos o prazo para atingir a meta. Esboça, portanto, uma “cópia mal sucedida do PNE” (HENRIQUES, 2019, p.103). A não distensão do prazo referente às crianças de quatro e cinco anos refere-se à obrigatoriedade da matrícula na pré-escola, conforme a definição da educação básica de 4 a 17 anos na LDB, por meio da Lei 12.796/2013.

No entanto, ao cruzar os dados de matrícula das crianças de quatro e cinco anos em 2015, é possível constatar a inconsistência da meta com a realidade local. Isso remete ao problema da ausência de um diagnóstico nas alterações promovidas, restritas à réplica formal do PNE para as crianças de quatro e cinco anos.

Conforme apontado no trecho PME supracitado, na primeira meta do PME 2015-2025, a educação infantil apresenta-se em posição de destaque, mas uma observação mais detalhada da referida meta demonstra que a mesma é tratada como uma política menor dentro da referida lei.

Explica-se, primeiramente, porque universalizar a pré-escola até 2016 nada mais foi do que a cópia da meta 01 do PNE 2014-2024, pois a partir de 2012, conforme demonstrado nesse estudo, a demanda por pré-escola no município estava totalmente atendida e conforme veremos mais adiante, a lista de espera por vagas nessa etapa é praticamente nula.

Tudo leva a crer que inseriram esta parte no texto sem qualquer planejamento mínimo, pois se assim o fizessem saberiam que era desnecessário utilizar o termo universalizar focando em algum momento futuro, visto que o objetivo foi alcançado três anos antes. Deveriam utilizá-lo no sentido de manter a universalização até o final do referido plano (HENRIQUES, 2019, p.103).

Com relação às crianças de zero a três anos, o autor identifica o mesmo problema quanto ao diagnóstico. Entretanto, nesse caso, houve uma adequação local promoveu o retrocesso não apenas com relação à Lei 16.920/2013, como com relação ao próprio PNE:

Enquanto em nível nacional pretende-se atender 50% de todas as crianças nesta faixa-etária, em São Carlos, cidade de médio porte do estado mais rico da União, pretende-se até 2025 atender apenas 50% da demanda *manifesta* [...] Veremos mais adiante neste estudo que *desde 2010*, ano de início do registro público da demanda manifesta, no município, por meio da Secretaria Municipal de Educação – SME, *esse indicador já era alcançado* (HENRIQUES, 201, p.103, grifos nossos).

Desse modo, identificamos que as alterações referentes à educação infantil promovidas pelo CME para adequação ao PNE não se trataram apenas uma “reorganização” das metas assinaladas em 2013. Mas traduziram um recuo social significativo, com a formalização da redução de percentuais de atendimento ou protelação na ampliação de vagas. Apresentaram, alterações que reconfiguraram aspectos do diagnóstico produzido anteriormente, e colocam em questão, mais uma vez, a efetividade do plano enquanto ferramenta de planejamento. De tal modo que não há qualquer atualização diagnóstica que acompanhe o PL nº175/2015.

Ainda com relação à educação infantil cabe a referência ao integral, demanda constante no município, intimamente ligada à história das creches no contexto nacional, e que ao longo do tempo se estabeleceu no município por meio de filantrópicas e dos Centros Municipais de Educação Infantil (HENRIQUES, 2019; SÃO CARLOS, 2008). O tema da educação integral na educação infantil, compreendendo-a como ampliação de jornada condizente com as

necessidades das mães trabalhadoras, percorreu ao longo do processo de discussão das plenárias realizadas em 2011. O avanço e modificação do debate foi concomitante ao distanciamento das unidades escolares e indicações dos familiares e profissionais da educação. Na sucessão de eventos, as plenárias e audiências públicas com a temática do integral apontaram demandas específicas sobre a organização do tempo integral em que se levantou a necessidade de ampliação das vagas na educação infantil, bem como adequação de espaço físico e garantia de recursos diferenciados (HENRIQUES, 2019; SÃO CARLOS, 2013b).

No entanto, esse debate passou à margem das propostas elencadas no Fórum intermunicipal, realizado em novembro de 2011, com ênfase na participação de equipes gestoras das diversas secretarias municipais, distanciando-se da perspectiva clara das demandas sociais e de recursos do primeiro momento de discussão (HENRIQUES, 2019).

Na formalização da Lei 16.920/2013, as especificidades da educação infantil elencadas nos primeiros debates desaparecem, restringindo-se o registro sobre a ampliação de jornada na meta 8 “ampliar progressivamente a jornada ampliada para a educação integral pelas escolas de educação básica da rede municipal, alcançando até 2017, 50% e até 2021, 100% das unidades escolares”(SÃO CARLOS, 2013a). Notamos, portanto, que a redação coloca em dúvida se a educação infantil, historicamente o reduto da luta pelo integral, estaria ou não contemplada nessa meta, posto que enquanto as instituições de ensino fundamental são chamadas de Escolas Municipais, as de educação infantil são Centros Municipais. Como estratégia, elenca-se a continuidade e ampliação de convênios com as filantrópicas para essa extensão da jornada (SÃO CARLOS, 2013a).

Na adequação do CME em 2015, a ampliação da jornada excluiu definitivamente a educação infantil (ou seja, 49 das 60 unidades escolares) do enfoque do plano, ao estabelecer na Meta 6 “Colaborar para ampliar progressivamente a oferta de jornada para Educação de Tempo integral nas *escolas de Ensino fundamental conforme PNE*. E alcançar, na Rede Municipal de Educação, até 2025, 20% das unidades escolares com Educação Integral” (SÃO CARLOS, 2015b, grifos nossos). Para Henriques (2019), além do distanciamento completo da discussão local sobre o integral realizado no debate de construção do PME, a redação apresenta mais um equívoco na interpretação dada ao PNE pelo Conselho Municipal de Educação:

Ainda na meta nº 06, conclui-se informando que 20% das unidades escolares terão educação integral. Mais um equívoco, pois na meta nº 06 do PNE, que trata do tempo integral, define-se a oferta de educação em tempo integral em no mínimo 50% das escolas públicas de educação básica, atendendo pelo menos 25% dos alunos.

Portanto, a meta analisada do PME não tem nada em conformidade com a do PNE e na verdade acrescenta o conceito de educação integral e quando cita o tempo integral, o faz destinando-o às escolas de ensino fundamental [...] (HENRIQUES, 2019, p.112)

O distanciamento do PNE é a restrição ao ensino fundamental, excluindo a educação infantil, que também é parte da educação básica e caracteriza a realidade da rede municipal de ensino quanto à oferta de período integral. Ou seja, mais uma vez o próprio PME se afasta daquilo que deveria ser norteador do planejamento. Além de ignorar, do próprio PNE, aspectos que se aproximavam de discussões locais, como a adequação de espaço físico, como a Lei 13.005/2017 aponta na meta 6.2, com a instituição, em regime de colaboração, de “programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral” (BRASIL, 2014a).

A identificação desses problemas pode ser interpretada como um rearranjo na reconstrução do PME para que o Município se afastasse da ampliação das responsabilidades, especialmente no que se referia à etapa da educação básica exclusiva de sua competência: a educação infantil, num momento em que as medidas de ajuste fiscal já passavam a ser adotadas pela União. Ou ainda, a dificuldade técnica de interpretação com relação às próprias metas do PNE e a dimensão local a ser articulada nos planos subnacionais. Nesse sentido, observamos um afastamento nos trabalhos do CME e da Secretaria Municipal de Educação do material de apoio técnico produzido pela SASE apresentado na terceira seção desse trabalho. Com a atribuição de promoção de assistência técnica e apoio às redes municipais na construção de seus planos decenais (BRASIL, 2011), em 2014 já estavam disponíveis três cadernos destinados à construção ou adequação dos Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2014c; 2014d; 2014e). E as medidas de gabinete adotadas no Município, sem debate público, participação popular ou mesmo critérios técnicos, como atualização do diagnóstico, em nada condizem com as orientações dos materiais.

Em ambos os casos, observamos a insuficiência da formalização de um Plano Municipal de Educação em 2013 como elemento para a superação da descontinuidade das políticas educacionais mediante a modificação da correlação de forças políticas no âmbito municipal. Outro aspecto revelado inconsistente foi a prescrição da documentação difundida pelo MEC, tanto em 2005 como reiterada pela SASE, de que a construção do plano e das modificações com papel ativo do CME asseguraria o caráter político de envolvimento da sociedade e debate público (BRASIL, 2005; 2014b). Tampouco, tal mecanismo revelou a eficácia prevista nas orientações do BM na década de 1990 do elemento da corresponsabilização social, por meio do

envolvimento nesses debates, como estratégia frente ao subfinanciamento da educação (WCEA, 1990).

O que os termos da experiência municipal revelaram foi a instrumentalização dessa participação, pontual e fragmentada, de modo que tais mudanças no plano não foram questionadas nem no CME, nem posteriormente na Câmara Municipal, ainda que a educação infantil representasse a maior parte de atuação da rede. Tratou-se da democracia como uma abstração fetichizada, como se estritamente administrativa. Como “um simples procedimento, a democracia é indiferente diante dos conteúdos das decisões ou dos valores que as orientam” (DURIGUETTO, 2011, p. 295).

Portanto, apesar da sequência de eventos e ações de participação anunciadas no processo “democratizado” da construção da Minuta de 2012 (SÃO CARLOS, 2013b), os desdobramentos posteriores indicaram que não houve de fato um processo orgânico de participação e de ação política da sociedade civil ou dos trabalhadores da educação nessa construção. Houve de fato uma mobilização com a liderança governamental, tal qual as prescrições internacionais adotadas pelo material orientador do MEC (BRASIL, 2005).

Com relação ao ensino fundamental, observamos a ampliação da quantidade de metas. Em 2013 as metas referiram ao alcance do IDEB e à proposta de proporcionalidade de alunos por professor como estratégia de melhoria da qualidade da educação. Já na Minuta do CME de 2015, além da manutenção da meta da proporcionalidade (Meta 2) e do alcance do IDEB (Meta 7); o ensino fundamental, cuja oferta é em colaboração com o Estado, foi contemplado na meta referente ao período integral (Meta 6); e, na aproximação ao texto do PNE, na alfabetização das crianças até o 3º ano (Meta 5) (SÃO CARLOS, 2015b).

Como no ensino fundamental, no eixo de formação e valorização dos profissionais da educação identificamos um aumento no número de metas. Em 2013, a Meta 2 previa como elemento de valorização a atualização do plano de carreira, a implementação da jornada de 1/3 sem alunos e a regulamentação do processo de atribuição e a Meta 17 previa a criação de um programa de formação inicial e continuada dos trabalhadores de educação.

Na Minuta de 2015 elaborada pelo CME não houve alteração no texto relacionado à formação, que foi transcrito como Meta 15 e desdobrado na Meta 16:

Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste *PME*, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (SÃO CARLOS, 2015b, p.102, grifo nosso).

A única modificação com relação à Meta 16 do PNE foi a substituição por PME. Não foram acrescentadas, contudo, estratégias de como se pretendia ampliar essa formação.

Já a Meta 17 da Minuta do CME de 2015 manteve a necessidade de atualização do Estatuto da Educação e, de forma prospectiva a implementação da jornada de 1/3 sem alunos, embora em dezembro de 2013 a Lei Municipal 16.889 já tenha solucionado a questão. Por fim, na aproximação ao texto do PNE, insere-se ainda na Meta 17 a equiparação do rendimento dos profissionais do magistério aos demais profissionais com a mesma escolaridade, sem inserção de novos estudos orçamentários sobre a questão e orientação da origem de recursos para sua implementação. A regulamentação do processo de atribuição foi colocada como Meta 18 (SÃO CARLOS, 2015b).

Assim como na educação infantil, as modificações nas metas de financiamento da Minuta do CME de 2015 foram substanciais com relação às metas da Lei 16.920/2013, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 15: Financiamento nas metas da Lei Municipal 16.920/2013, no PNE e da Minuta do CME em 2015

Redação da Lei Municipal 16.920/2014	Redação da Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação	Redação na Minuta de PME do CME em 2015
Meta 23 – Aumentar o investimento público anualmente em 0,5%, a partir de 2014, até atingir 30% para a educação formal e, no mínimo, 33% para educação no município no prazo de vigência desse plano.	Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio	Meta 20: <i>Contribuir para</i> ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio
Meta 24- Constituir a Secretaria Municipal de Educação, a partir de 2014, como unidade gestora dos recursos na educação, conforme dispõe o artigo 69 da Lei 9396/96		

Fonte: elaborado pela autora a partir de Brasil (2014a) e São Carlos (2013a; 2015b)

Conforme já apresentamos, aquilo que, a princípio, poderia ser encarado como avanço, o aumento do percentual anual a ser investido pelo município anunciado em 2013, não especificou a fonte da receita para sua implantação.

Além das forças políticas, é necessário resgatar outros elementos em curso em 2015. No âmbito nacional, em 2013, os efeitos da crise do capitalismo internacional de 2008 chegaram ao Brasil desestabilizando o modelo interno neodesenvolvimentista. Como resposta, o governo de Dilma Rousseff (PT) optou pela retomada de uma política neoliberal de caráter mais

ortodoxo, que tem entre as características a diminuição de investimentos em políticas sociais e ajuste fiscal (BOITO Jr, 2018; MASCARO, 2018). No âmbito local, as próprias atas do CME, mencionam em mais de uma ocasião o argumento da queda de arrecadação, apontando-o como justificativa para inviabilização de investimentos municipais. Tal inviabilização era sempre retomada como um dos principais pontos a ser considerado na tomada de decisões do conselho. Tais indicações, entretanto, desconsideravam, como apontam Davies (2008) e Peroni (2003), o recorte de decisões governamentais de para quem o Estado será mínimo.

Nesse sentido, a nova redação acompanhava as indicações do PNE, cuja meta de financiamento atrelou 10% do PIB, além da previsão da destinação de parcela considerável dos recursos do pré-sal para a educação. O município não assumia qualquer reponsabilidade com relação ao aumento de recursos próprios, mas a indicação de seguir os rumos da política nacional, contando com o aumento das transferências da União para a ampliação do financiamento da educação.

Nessa nova gestão, observamos o esvaziamento do caráter político do CME nas ações referentes ao PME. Em vez do debate público, a orientação foi guiada pelos argumentos econômicos do governo local. Em vez de um posicionamento do CME para a readequação pública, o caráter formal predominou nas ações do conselho, perfazendo a sobreposição dos argumentos econômicos e desconsiderando a historicidade e o caráter social de (já restritas) demandas incorporadas 2013.

Após a aprovação do plenário do CME, a Minuta foi anexada ao Processo da Prefeitura Municipal 50.310/2012 e encaminhada ao legislativo em 10 de junho de 2015, já com análise e parecer jurídico favorável do Departamento de Negócios Jurídicos da prefeitura. O Projeto de Lei Municipal nº1752015 permaneceu na Câmara Municipal por seis dias, sendo requisitado novamente pelo Executivo por meio da Secretaria Municipal de Governo, conforme o Ofício nº327/2015 “para melhor análise” (SÃO CARLOS, 2015b, p.115). No mesmo dia, o projeto foi devolvido à Câmara, apresentando um Substitutivo ao texto proposto pela Minuta produzida pelo CME.

A Minuta do CME apresentava:

META 21 – Adotar políticas educacionais no município e ações pedagógicas nas unidades escolares que assegurem o reconhecimento e o respeito à diversidade sexual e de gênero e a oferta de oportunidades iguais a todos. (SÃO CARLOS, 2015b, p.103)

[estratégia] 24 Promover a sensibilização e a formação continuada dos gestores de educação (diretores, coordenadores pedagógicos, funcionários da secretaria da educação) na temática da diversidade sexual e de gênero. [...]

[estratégia] 27 Adquirir após a aprovação deste Plano, anualmente, materiais que contemplem a diversidade étnico-racial e *de gênero* para toda a Rede Municipal de Ensino (SÃO CARLOS, 2015b, p.106, grifos nossos).

O Substitutivo do Executivo suprimiu a questão de gênero do Projeto de Lei Municipal nº 175/2015, assim, foram retiradas a meta 21 e a estratégia 24 apresentadas na Minuta do CME, além de modificada a estratégia 27, mantendo apenas a referência à diversidade étnico-racial.

As posições ligadas a grupos religiosos, especialmente da igreja católica, interferiram em muitos momentos decisórios ao longo da história da educação brasileira (SAVIANI, 2013b). No contexto nacional mais recente esse processo foi se ampliando, com a ascensão também de influências ligadas a grupos neopentecostais. Com as pressões conservadoras do Congresso em 2011, por exemplo, o Executivo Federal cedeu e vetou a circulação do material produzido pelo Programa Brasil sem Homofobia⁸⁷ e a manobra de exclusão das pautas LGBT do processo de tramitação foi adotada no próprio PNE (GARCIA; BIZZO, 2018).

Nos municípios, os autores demonstram como essas mesmas pressões conservadoras se manifestaram no debate dos projetos de lei do PME, no contexto da região do ABC paulista, sendo tomadas como “pautas polêmicas” e tendo como resultados retrocessos das questões de gênero. Nos sete municípios analisados⁸⁸ pelos autores, foram identificadas ações a partir da temática de gênero. Em alguns casos foram registrados embates claros por meio da discussão em plenário da Câmara Municipal, com disputa aberta entre os grupos religiosos, na defesa de valores da família, e LGBT, na defesa da laicidade da educação e da igualdade de direitos. Em outros, ações de bastidores, como a solicitação de vereadores de explicações às comissões de elaboração do PME e a solicitação de modificações, evitando que a polêmica fosse levada a plenário (GARCIA; BIZZO, 2018). O desconforto dos vereadores mediante o debate público é descrito pelos autores na ação adotada em Mauá (SP):

Na cidade de Mauá, o plenário repleto contou com grupos ligados à Igreja Católica e ao movimento LGBT. Nesse cenário, os confrontos entre os grupos começaram quando, no meio dos trabalhos, os parlamentares se retiraram do plenário para uma reunião. De um lado, religiosos exibiam cartazes, criticando a *ideologia de gênero*, entoando orações (rezavam Pai Nosso e Ave Maria) ou recitando frases como *direito à família, educação que gera vida*; de outro, o grupo de LGBT proferia termos como *não ao retrocesso*.

Os confrontos chegaram às vias de fato quando alguns religiosos, com terços (instrumento de adoração dos católicos) nas mãos tentaram arrancar e destruir

⁸⁷ O material produzido pelo MEC, com objetivo de combate à violência e à discriminação contra GLTB e de promoção da cidadania homossexual, foi, posteriormente, desconfigurado e propagado em campanha eleitoral de Jair Bolsonaro como “kit gay”, identificado como promoção de ideologia de gênero pela esquerda, tanto na propaganda formal, como em disparos de Whatsapp, discurso com alta adesão de conservadores.

⁸⁸ Santo André, São Bernardo, São Caetano, Mauá, Ribeirão Pires, Diadema e Rio Grande.

as bandeiras coloridas do movimento LGBT. Nesse contexto de disputas e agressões, algumas físicas, a guarda civil municipal foi chamada para intervir. O retorno dos parlamentares ao plenário foi marcado pela aprovação dos 19 itens da Ordem do Dia, incluindo o PME. A votação durou dois minutos, e tal situação deixou muitos participantes sem compreender o ocorrido, criando novos conflitos. A estratégia de agilizar a votação, foi uma tentativa deliberada de evitar constrangimentos frente ao grupo LGBT. Com tal manobra, os parlamentares não subiram à tribuna para justificar seus votos e a votação ocorreu de forma muito rápida (GARCIA; BIZZO, 2018, p.351).

A experiência na Câmara de São Carlos também envolveu as ações de bastidores, por meio da apresentação do Substitutivo do Executivo, mas isso não impediu a manifestação representantes do Movimento LGBT no plenário no dia da votação. No dia 19 de junho de 2015, foi realizada a 3ª Reunião Extraordinária para votação do PME. O plenário contou com grande participação de representantes do Movimento LGBT, que se manifestaram com faixas e bandeiras e de representantes religiosos (ATA DA CÂMARA, 2015; TERCEIRA [...], 2015).

Ao iniciar os trabalhos, o presidente em exercício, Lucão Fernandes (PMDB) anunciou que seriam discutidas nove emendas propostas. O vereador Freire (PMDB) solicitou que a sessão fosse suspensa por quinze minutos, para que os vereadores se recolhessem à sala da presidência para discutir o teor das emendas, alegando o desconhecimento delas, antes que fossem lidas em plenário. A sessão foi suspensa e, no retorno, as nove emendas passaram a ser lidas, momento em que vereadores da bancada do PT apresentaram mais duas emendas. Isso provocou novo pedido de suspensão da sessão por parte do vereador Dé Alvim (Solidariedade). Conforme constam as notas taquigráficas da sessão, o vereador protestou:

Foram nove emendas *acordadas lá dentro da Sala da Presidência* e parece que me apresentaram mais algumas, eu gostaria de saber se vai suspender a sessão novamente porque não estavam no acordo essas emendas que apareceram agora, foram nove acordadas dentro da Sala da Presidência e apareceram mais agora, eu gostaria de saber do senhor Presidente (ATA DA CÂMARA, 2015, grifos nossos).

Conforme explicita a fala do vereador, a estratégia adotada na sessão eram as discussões de bastidores na decisão do que deveria ou não ser colocado em votação, com o substitutivo do Executivo também retirando “as questões polêmicas”, bem como as interrupções da sessão para tomada de decisões na sala da presidência. A sessão foi novamente suspensa por quinze minutos.

A estratégia adotada, seja na devolução do projeto, seja na discussão nos bastidores na sala da presidência, revelam o caráter patrimonialista no tratamento da questão na Câmara Municipal, prática frequente na política brasileira. Ao parlamento foi confiada a esperança, no processo de redemocratização, como a instância de possibilidade do debate (NEVES, 2008),

levando-o a se autointitular “a casa do povo”. Mas na casa do povo, o povo é visita. Não se declara o que direciona de fato as escolhas políticas, a orientação dos “representantes” oscila entre o interesse geral e as práticas fisiológicas. Portanto, o debate público não se efetiva.

No retorno, passou-se à leitura da 10ª e 11ª primeira emenda. As onze emendas foram apresentadas por representantes do PT. O quadro a seguir apresenta o conteúdo delas:

Quadro 16 – Emendas apresentadas ao PL 175 na Câmara Municipal de São Carlos

Emenda	Tipo	Conteúdo	Justificativa
1ª	Supressiva	Suprime-se do Anexo 1 a Meta 12	O Ensino Superior foge à competência constitucional do município
2ª	Supressiva	Suprime-se do Anexo 1 a Meta 13	O Ensino Superior foge à competência constitucional do município
3ª	Supressiva	Suprime-se do Anexo 1 a Meta 13	O Ensino Superior foge à competência constitucional do município
4ª	Aditiva	Manter o atendimento de 100% por cento da demanda de jovens e adultos, no Município, por alfabetização e Ensino Fundamental	Demanda local
5ª	Aditiva	Ampliar progressivamente a educação integral pelas escolas de educação básica da rede municipal, alcançando, até 2017, 50%, e até 2021, 100% das unidades escolares	Demanda local
6ª	Aditiva	Implantar, até 2016, em todas as escolas da rede municipal de ensino práticas de arte e cultura	Demanda local
7ª	Aditiva	Meta 23 – Manter e ampliar (...) bibliotecas escolares comunitárias e públicas do município, disponibilizando banda larga em todos os espaços das unidades escolares ⁸⁹	Demanda local
8ª	Aditiva	Implantar, Programa Municipal de Incentivo à Leitura, que contemple: a) Ampliação e criação de ambientes de leitura em todas as unidades escolares b) Atualizar ⁹⁰ , anualmente, o acervo bibliográfico em todas as unidades escolares c) desenvolvimento anual de ações de incentivo à leitura e de produções literárias	Demanda local
9ª	Aditiva	Adotar políticas educacionais no Município e ações pedagógicas nas unidades escolares que promovam e assegurem a conscientização das crianças acerca do respeito às mulheres, da necessidade de divisão de trabalhos domésticos e do repúdio a toda e qualquer forma de violência contra mulher	Demanda por práticas de educação que sirva à política antidiscriminatória, e contribuam para a efetividade e concretização do princípio constitucional da igualdade material.
10ª	Aditiva	Art 7º-A: O Plano Municipal de Educação deverá ser revisado, após 02 anos de vigência	Demanda por ampliação dos instrumentos democráticos
11ª	Aditiva	Adotar políticas educacionais no Município e ações pedagógicas nas unidades escolares que assegurem a prevenção de todas as violências,	Demanda por práticas de educação que sirva à política antidiscriminatória, e contribuam

⁸⁹ Encontra-se rasurado no Processo 50.310/2012 o complemento da meta que não foi lido em plenário “com fibra ótica, garantindo velocidade adequada para o uso dos conteúdos e serviços” (SÃO CARLOS, 2015b, p.165).

⁹⁰ Substitui os termos rasurados que não foram lidos no plenário “Ampliação e atualização em 10% [anualmente]” (SÃO CARLOS, 2015b, p.170).

		simbólicas e físicas, contra todas as pessoas, garantindo o texto constitucional que prescreve a promoção do “bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação”	para a efetividade e concretização do princípio constitucional da igualdade material.
--	--	---	---

Fonte: elaborado a partir de ATA DA CÂMARA, 2015; SÃO CARLOS, 2015b.

As emendas identificadas como demanda local, da 4ª a 8ª, foram justificadas por meio de documento protocolado por Osvaldo Luciano Santos, ex-presidente do Conselho Municipal de Educação e da Comissão Especial de Construção do PME de 2011 (SÃO CARLOS, 2015b). Observamos que recuperaram, em certa medida, pontos da redação do PME de 2013, porém não foram retomados no debate da Câmara as questões do financiamento, nem da educação infantil, que caracteriza maior parcela de atendimento da rede.

A 10ª emenda, defendida em discurso pelos vereadores Ronaldo Lopes e Lineu Navarro, ambos do PT, como instrumento para fortalecer o monitoramento e a possibilidade de revisão do plano num momento oportuno para que questões ausentes pudessem ser introduzidas (ATA DA CÂMARA, 2015). É importante lembrar que no ano seguinte haveria o pleito eleitoral no município, sendo uma forma de protelar a discussão das “questões polêmicas”, cujo clima político de crescimento conservador tornava inconveniente o debate⁹¹.

Ainda de acordo com o discurso do vereador Lineu Navarro (PT), é recorrente na política educacional a inconsistência entre as expectativas no momento de criação dos planos e a efetivação em benefícios concretos para as redes. De acordo com o vereador, isso era resultado do fato do poder público não assumir a responsabilidade de cumprir as metas ali acordadas, conforme se observou com relação ao PNE 2001-2011 e ao próprio PME de 2013 que, com dois anos de vigência, não havia sido adotado como norteador do planejamento em nenhuma das ações da política educacional do município. Assim, a revisão a cada dois anos seria uma forma de garantia de um acompanhamento dos planos, também pela Câmara (ATA DA CÂMARA, 2015).

O artigo 4º previa o acompanhamento e avaliação anual do PME pelo Conselho Municipal de Educação, com a apresentação pública dos dados e de adequações necessárias, que só seriam possíveis por meio de novo debate na Câmara (SÃO CARLOS, 2015a). A revisão bienal pela Câmara pode ser lida como reconhecimento de que tal acompanhamento apenas pelo CME não se efetivaria, o que não impediria provocação ou acompanhamento também pela

⁹¹ Conforme demonstram Garcia e Bizzo (2018) e Miguel (2018), a ascensão conservadora na política, tanto no Congresso quanto no Executivo, não era apenas uma questão local.

comissão de educação da Câmara Municipal⁹². Observamos nesse discurso a defesa de que a consecução das metas só se daria mediante controle e acompanhamento social e a necessidade de previsão legislativa para que a Câmara assumisse esse papel, embora o Regimento Interno preveja entre suas funções que “§4º A função de assessoramento consiste em sugerir medidas de interesse público ao Executivo, mediante indicações⁹³” (SÃO CARLOS, 2019). Mas pelos dados encontrados por esta pesquisa, a Câmara silenciou-se sobre o PME após a acalorada sessão de aprovação.

A proposta de revisão bienal se aproxima também de dois movimentos recorrentes da política educacional brasileira, descritos por Saviani (2017): a protelação e a improvisação. Esta, segundo o autor, se manifesta justamente por essa necessidade de baixar normativas legais a cada novo ponto de discussão, sendo emendas constitucionais, leis, decretos ou portarias, o que constitui um amplo arcabouço legislativo, repetitivo e que, por si só, não impede que grande parte do conjunto acarrete em letra morta.

A 9ª e 11ª buscavam retomar, em certa medida, questões de gênero suprimidas⁹⁴ do plano pela Secretaria de Governo, em sua “melhor análise”, logo após os vereadores terem contato com o projeto de lei, numa clara tentativa de conciliação com o perfil conservador de parte significativa do legislativo. Nos discursos realizados na discussão das emendas, ficou nítido o impasse, inclusive com discussão, durante o uso da tribuna, entre o vereador Julio Cesar (DEM) e alguns presentes. Como medida, o presidente da sessão ameaçou, mais de uma vez, o esvaziamento do plenário (ATA DA CÂMARA, 2015; TERCEIRA [...], 2015). No discurso, o vereador sustentou que não havia questões em prol da melhoria da qualidade de educação e pertinentes ao projeto sendo reivindicadas pelos presentes, mas questões ideológicas.

[...] tem coisas que nós estamos confundindo, nós temos que respeitar a todos, independente de qualquer coisa, o respeito vem acima de tudo, independente de classe social, ideologia, religião, opção, o respeito é com o ser humano. Nós temos que valorizar o ser humano, é isso que eu quero dizer, quando nós falamos de respeito, nós queremos respeito de todos os lados (ATA DA CÂMARA, 2015).

O argumento de respeito a “todo ser humano” já havia sido apresentado pelo vereador Eduardo Brinquedos (PSC), que lamentou que representantes das igrejas, indicados pelo vereador como as verdadeiras lideranças que poderiam contribuir com a questão por estarem

⁹² Em ofício protocolado junto à Câmara, foram solicitadas para esta pesquisa as atas de reuniões da Comissão de Educação da casa para discussão de assuntos referentes ao PME após a sua aprovação. Não foram localizadas atas nesse sentido.

⁹³ “Art.221. Indicação é o ato escrito em que o Vereador sugere medida de interesse público às autoridades competentes” (SÃO CARLOS, 2019).

⁹⁴ Ver páginas 189-190.

envolvidos com o atendimento das filantrópicas em atendimento de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, não tivessem sido ouvidos pela Câmara (ATA DA CÂMARA, 2015).

A maior parte da sessão foi dedicada ao debate sobre as críticas ao processo célere de tramitação, ao envio do projeto sem tempo hábil de discussão devido à proximidade do prazo federal para que os planos estivessem publicados e à discussão da pauta de costumes. Poucas foram as manifestações sobre as condições de exequibilidade das metas, exceto na crítica apresentada nas demandas supressivas (ATA DA CÂMARA, 2015; TERCEIRA [...], 2015).

Não houve menção às condições orçamentárias para consecução das metas, embora o projeto de lei não apresentasse nenhuma indicação nesse sentido. Em nenhum momento, isso foi discutido na sessão. Não houve análise da coerência entre metas e estratégias, nem sobre as condições necessárias para efetivação das mesmas e emendas que as assegurassem. Não houve discussão sobre se tal plano refletia a realidade da rede municipal e as necessidades sociais dos municípios. Não houve questionamentos sobre a ausência de um diagnóstico atualizado. Não houve questionamento sobre o quanto o condicionamento da regulamentação das metas imposto pelo artigo 3º, proposto pelo DJN em 2012, formalizava a protelação quanto à execução do plano.

Houve, por outro lado, uma ação protocolar: a posição era de que para o município não perder recursos federais não havia opção senão aprovar aquele projeto, ainda que protocolar, com soluções tópicas por meio das emendas. A restrição da democracia à determinado rito, totalmente esvaziada da prática concreta (DURIGUETTO, 2008).

Na votação das emendas, foram aprovadas as nove iniciais, conforme o “acordo na Sala da Presidência” e rejeitadas a 10ª e 11ª emenda. O PME foi aprovado com as modificações indicadas e publicado como Lei Municipal nº 17.492, de 22 junho de 2015, dois dias antes da expiração do prazo determinado pelo MEC.

A partir da publicação da lei, o PME continuou presente nas pautas do CME em mais quatro das reuniões de 2015, propondo-se estudo da lei aprovada, elaboração de moção ao legislativo, rediscussão da lei e a proposição de reenvio à Câmara do projeto original do CME. Conforme a ata da 12ª Reunião Ordinária do CME, na perspectiva do então presidente João Virgílio Tagliavini, o processo do PME na Câmara passara por uma “injustiça” que deveria ser corrigida e o colegiado deveria procurar meios de fazê-lo.

João disse ainda que ele, a Secretária da Educação Regina [Garcia] e a conselheira Bruna [Carboni], no dia seguinte a sessão que aprovou o PME pelos Vereadores, foram conversar com o Departamento Jurídico da Prefeitura e da Câmara Municipal para saber o que poderia ser feito diante das alterações que o PME sofreu, pois o mesmo, da maneira que ficou, não contempla as

exigências feitas pelo MEC, porém os departamentos jurídicos citados orientaram que, mesmo cientes de que tal Plano não estava de acordo com o proposto, seria mais adequado enviá-lo da maneira que foi aprovado para que assim este município não perdesse os prazos e conseqüentemente os repasses de verbas federais (ATA [...], 2015).

Mais uma vez a lógica de discussão do PME de 2015 foi transpassada pelo cumprimento do prazo federal, tanto no CME, quanto na Câmara, quanto na indicação jurídica, considerando a necessidade de não sofrer sanções com relação às transferências da União. Independentemente se estava de acordo ou não com o proposto, a indicação jurídica era fazer. Portanto, mais uma vez transpassada por exigências centralizadoras da política do MEC (ADRIÃO; GARCIA, 2008; CABRAL NETO; CASTRO; GARCIA, 2016).

Apesar do ofício enviado pelo CME à Câmara, não houve outras movimentações no sentido de modificação da Lei 17.492/2015⁹⁵. O PME apresenta as diretrizes da educação municipal (art. 2º); a necessidade de regulamentação das metas por legislação específica (art.3º); o papel do CME no acompanhamento e avaliação das ações (art. 4º); o regime de colaboração para atingir as metas (art.5º); a necessidade de coerência das leis orçamentárias e do planejamento plurianual com relação às metas (art. 6º); a necessidade do estabelecimento de indicadores de qualidade social da Educação, para acompanhamento da execução do PME (art. 7º) e 25 metas e 67 estratégias são colocadas como anexo dessa lei (SÃO CARLOS, 2015).

Observamos que, nesse sentido, novamente a forma como as metas são apresentadas no PME exigem uma nova etapa de regulamentação para que assumam efeito legal. Contudo, é expressa a competência do CME no acompanhamento e avaliação anual execução das metas do PME, bem como a proposição e encaminhamento ao Executivo dos ajustes necessários e acompanhamento dos acordos de cooperação. Também são previstas as Conferências Municipais de Educação ao menos a cada quatro anos, para subsidiar, além da avaliação popular, as indicações ao próximo PME (SÃO CARLOS, 2015; BRASIL, 2014a; BRASIL, 2016a).

As ações de gabinete que orientaram a readequação do PME pelo Conselho Municipal de Educação demonstraram a reorientação do funcionamento do CME com a mudança de gestão municipal. Evidenciam a limitação do colegiado em estabelecer uma ação enquanto órgão de Estado, capaz de superar as discontinuidades administrativas. Também evidenciaram a despolitização com que o PME foi tratado. Ao “dividirem” as metas e fragmentarem mesmo entre os conselheiros o trabalho de avaliação do plano local e do PNE esvaziaram as discussões

⁹⁵ Ver Anexo H.

do próprio Plenário, o caráter político que a ação exigia, bem como não cuidaram de aspectos técnicos indispensáveis. Outrossim, foi estabelecida uma relação de caráter estritamente instrumental com a democracia. A ausência de coerência das novas estratégias, da necessidade de revisar o diagnóstico, a realidade local e os estudos orçamentários revelaram ainda a debilidade do processo quanto ao caráter técnico.

A adequação do PME no colegiado não passou de um processo formal, alienado das características centrais da própria rede, como denotam as cópias mal sucedidas das metas do PNE, do sentido social que as mudanças representavam e da explicitação de valores que as orientaram. O CME limitou-se à atuação procedimental e restrita. E ao questionar as escolhas da Câmara Municipal, o colegiado encarou sua limitação política, desprovida de qualquer base social que pudesse influenciar as decisões da vereança. Ou mesmo argumentação técnica suficiente perante o jurídico, que sustentou, inclusive, a mesma preocupação com os prazos centrais tantas vezes salientada nas reuniões do CME.

Já as ações da Câmara Municipal denotaram maior preocupação da vereança em satisfazer as expectativas ideológicas de seus redutos eleitorais do que promover o debate público sobre a condução da política educacional no Município e a necessidade de elementos concretos que embasassem a possibilidade de efetivação PME.

Se as ações até 2012 expressaram a insuficiência da articulação popular para um processo mais qualitativo e politizado da participação na elaboração do PME, a criação de espaços de fomento da discussão ainda se mostrou um avanço, inclusive na explicitação da realidade local. No entanto, o distanciamento do debate com a sociedade marcou os anos subsequentes. A experiência local se configurava nos mesmos parâmetros da experiência nacional, demarcando o retrocesso cada vez maior das práticas sustentadas pelo horizonte da perspectiva democratizante e racionalidade social pleiteadas na Constituinte.

4.5 Definições sobre o processo de monitoramento

Do mesmo modo que o debate entre os projetos sociais em disputa foram abordados nas seções anteriores, é possível reconhecê-lo na proposta de monitoramento do PNE. A descontinuidade das políticas educacionais é um dos problemas históricos da educação brasileira, para o qual a definição constitucional de planos de educação plurianuais, e, posteriormente, decenais buscava trazer alternativas por superar iniciativas de governo. Assim, o objetivo do PNE e dos planos subnacionais a partir deles seria a construção de políticas de Estado no âmbito educacional (BRASIL, 2014a; 2016a, DOURADO, 2016).

O Plano Nacional de Educação estabeleceu não apenas a construção dos planos subnacionais, mas também a previsão de que os mesmos apresentassem mecanismos de mensuração e monitoramento do avanço das metas (BRASIL, 2014a). O processo de elaboração de planos subnacionais e avaliação da implementação do PNE já estava previsto na Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), contudo, tal prática não se efetivou (DOURADO, 2010).

Conforme aponta o autor,

[...] a relação entre proposição e aprovação do plano não é linear ao seu processo de materialização como política pública. Ou seja, a materialização do PNE implica ações e políticas que se efetivam, a partir de vários embates e conjunturas, que contribuem para a efetivação do plano ou para a sua secundarização (DOURADO, 2017, p.12).

A proposição de monitoramento e avaliação periódica implicaria no envolvimento social a fim de contribuir para a materialização da política, buscando meios de que os planos não deixassem de orientar a ação dos gestores públicos. A premissa era a defesa do plano dado serem metas socialmente pactuadas para o desenvolvimento da política educacional em cada uma das esferas federativas. Trata-se, portanto, de uma tomada de posição com relação aos planos como efetivas ferramentas (ou não) do planejamento das políticas públicas, ou seja, na sua promoção ou secundarização. Podemos compreender o processo de avaliação como constituinte de uma política:

Avaliar uma política, tanto em seu processo de implementação, que pode ser compreendido como monitoramento da vida útil de uma política, bem como verificar seus desdobramentos e impactos ao término do ciclo correspondem a ações imprescindíveis para o sucesso de uma política. O contrário também é verdadeiro, ou seja, *a ausência de mecanismos de avaliação periódica e a inexistência ou a parca existência de práticas avaliativas contribuem negativamente para o êxito de uma política pública* (ARANDA; RODRIGUES; MILITÃO, 2020, p.3, grifos nossos)

A avaliação, contudo, também não é neutra e pode se ancorar em diferentes concepções, objetivos e projetos de sociedade. Os indicadores educacionais atualmente utilizados pautam-se numa visão economicista de educação conceitos “relacionados à produtividade econômica, tais como os indicadores de eficiência, eficácia, insumo, produto e efetividade” (BORGES, 2018, p.115).

Por meio do resgate histórico desenvolvido nas seções anteriores, identificamos que a concepção de monitoramento e avaliação com a produção de dados mensuráveis para aferição quantitativa com relação a cada uma das metas já estava presente nas indicações das conferências internacionais. Tal concepção também foi sustentada na visão empresarial

defendida, por exemplo, pelo movimento “Todos pela educação” pela criação de uma “nova cultura” na relação da sociedade com o Estado, convergente com os pressupostos da reforma administrativa da década de 1990, de orientação neoliberal. A “cultura de metas” pretendia estender à educação a lógica empresarial (BRASIL, 2014; UNESCO, 2001; MARTINS, 2016).

Nessa nova cultura, a sociedade assumiria a “corresponsabilidade pela educação”. Porém, num caráter muito específico: “[...] aquilo que é apresentado como responsabilidade dos pais, dos professores e dos demais profissionais da educação expõe-se como mera ‘execução’ de tarefas” (MARTINS, 2016, p. 54).

[...] Tem-se como objetivo criar um movimento de permanente mobilização nacional, alimentado pelo acompanhamento da sociedade de *poucas metas* verificáveis e mensuráveis, [no qual] os responsáveis por cada meta devem se sentir estimulados a cumpri-las e *constrangidos* se não o fizerem (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007, p. 13 apud MARTINS, 2016, p. 54, grifos nossos).

Nessa perspectiva, a construção de indicadores mensuráveis e o envolvimento da sociedade não se diferem das prescrições do BM como alternativa ao subfinanciamento da educação com base no voluntarismo e na eleição de prioridades tópicas e exequíveis.

Entretanto, os indicadores são elementos fundamentais ao planejamento educacional, não sendo exclusivos das bases neoliberais (BORGES, 2018).

Nas políticas neoliberais a mudança é vista como parte de ações gerenciais administradas desde um “centro pensante”, técnico, ao passo que a tendência das políticas participativas é gerar envolvimento na “ponta” do sistema. E é nos momentos em que o serviço público é administrado por políticas participativas que se abre a possibilidade para incrementar tanto a qualidade do serviço público como a organização dos seus trabalhadores com o fim de criar condições para a contra-regulação⁹⁶ (FREITAS, 2005, p. 914).

O autor apresenta a perspectiva participativa na elaboração de critérios e indicadores de qualidade que possam emergir do conhecimento institucional das próprias escolas.

A perspectiva participativa foi defendida nos programas de gestão do Partido dos Trabalhadores, apesar da ausência de um processo educativo de real educação política e mobilização de massa (ANDERSON, 2020; BOITO JR, 2018; ARANDA, 2009).

Na construção participativa, “os indicadores são importantes mais pela significação compartilhada” (FREITAS, 2005, p. 920). Não se trata, no entanto, de uma relativização completa da construção de indicadores, posto que “a definição de indicadores, apesar das características locais que fortemente explicarão as dificuldades ou facilidades de realização, é

⁹⁶ Conforme definição do autor, contra-regulação é a resistência aos valores regulatórios do Mercado introduzidos nas políticas públicas.

estabelecida no conjunto das necessidades e dos compromissos do sistema público de ensino” (FREITAS, 2005, p. 924). E os parâmetros retomam princípios socialmente pactuados, como assinalados na Constituição. Assim, outra premissa dessa leitura é de um Estado que assuma as responsabilidades de financiamento, articulação e execução e não apenas de avaliador ou de desconcentração da responsabilidade educacional.

A educação é tomada como direito social e dever do Estado, tal qual ao menos descreve o artigo nº 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Monitoramento e avaliação propostos no PNE envolveriam as instâncias de controle social, na acepção de garantia de compromisso com o plano e responsabilidade do Executivo em efetivá-lo enquanto política de Estado. Assim, apontadas no artigo 5º do PNE as instâncias a serem envolvidas no processo de monitoramento e avaliação no âmbito federal, bem como suas competências:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I - Ministério da Educação - MEC;
- II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III - Conselho Nacional de Educação - CNE;
- IV - Fórum Nacional de Educação.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

Observamos na definição das instâncias a participação conjunta do Executivo, por meio do MEC; do Legislativo, por meio das comissões da Câmara e do Senado, e das instâncias com composição representativa da sociedade, por meio do CNE e FNE⁹⁷. Entre as competências dos envolvidos no monitoramento estaria a garantia de publicação dos dados, permitindo e promovendo o envolvimento social no acompanhamento da execução dessa política pública, e a promoção de duas Conferências Nacionais de Educação durante a vigência do plano (BRASIL, 2014a).

Dentre os dados a serem produzidos, compete ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a compilação, produção e publicação de estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas (BRASIL, 2014a). Desse modo, o

⁹⁷ Conforme apresentado na terceira seção, órgãos sistematicamente aparelhados após a queda da presidente Dilma Rousseff.

Instituto produziu também materiais para balizar a construção dos indicadores claros e objetivos, definindo a importância de que

na apresentação do indicador, que ele seja acompanhado de uma nota/ficha técnica com a descrição completa das opções metodológicas, informando sobre: as bases de dados utilizadas; os filtros aplicados (por exemplo, a parcela da população analisada, as etapas e modalidades educacionais consideradas, etc); as variáveis utilizadas; as fórmulas de cálculo; a origem dos dados; o setor responsável pelo cálculo; a interpretação dos resultados; e as limitações do indicador. Esses são aspectos que garantem a transparência e a replicabilidade dos cálculos, atribuindo confiabilidade às informações e contribuindo com o controle democrático a ser feito pelas instâncias municipais de avaliação do plano (INEP, 2016, p. 16).

Há a necessidade de que tais indicadores, para além de garantia da publicidade, superem a linguagem excessivamente técnica e sejam apresentados de modo que possam ser compreendidos e problematizados pelos trabalhadores da educação e pela população em geral. Tornar os dados inteligíveis e problematizáveis para a sociedade civil é outro aspecto que envolve além do caráter técnico, a intencionalidade mediante uma política pública. Inclui-se aí o reconhecimento de que os indicadores não expressam uma “neutralidade”, mas uma forma de mensuração a partir de determinado enfoque (BORGES, 2018). E, nesse sentido, se há intencionalidade do envolvimento popular no acompanhamento, posto que as dificuldades quanto à interpretações de dados técnicos dificultam a real participação da sociedade civil, mesmo em âmbitos institucionalizados como os conselhos (SAVIANI, 2016b; DAVIES, 2008).

Posteriormente, o material de assistência técnica produzido pela SASE lançou indicações práticas de ações a serem realizadas pelos Municípios, para a produção de dados do monitoramento. Para isso, orientou-se a construção de indicadores a partir de base de dados oficiais estaduais e federais, bem como de levantamentos estatísticos produzidos pelo Município, por meio de levantamentos periódicos, consistentes, técnicos e com metodologia estável, de modo a garantir dados fidedignos (BRASIL, 2016a; INEP, 2016). O que, na prática, é um grande desafio dada as limitações que os Municípios enfrentam. Os indicadores são definidos como

recurso metodológico para auxiliar a interpretação da realidade de uma forma sintética e operacional. Ele é comumente utilizado para o diagnóstico de determinada condição (ambiental, econômica, social, educacional, etc.), para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e para a pesquisa de um modo geral. Indicadores sociais visam traduzir, de forma objetiva, as características e transformações que ocorrem em uma dada realidade. Indicadores educacionais, por sua vez, cumprem a função de produzir informações sobre a situação escolar da sociedade. (INEP, 2016, p.6)

Contudo, o próprio documento ressalta a não neutralidade dos indicadores, que podem subordinar-se a condições políticas. Conforme ressalta documento do INEP, a qualidade dos indicadores relaciona-se também aos critérios de construção das metas, como a produção de diagnósticos que pudessem elencar demandas factíveis, sua distribuição geográfica no Município e quais as possibilidades de ação do Poder Público, a serem traduzidas nas metas e respectivas estratégias. Esse caráter objetivo de planejamento facilitaria a criação de indicadores capazes de traduzir o avanço mediante as questões elencadas, porque partiriam das condições concretas da rede. Porém o próprio documento reconhece não ser essa a característica predominante dos sistemas municipais, com pouca ou nenhuma estrutura na produção de dados estatísticos para guiar o planejamento (INEP, 2016).

Numa perspectiva participativa, entre as orientações da SASE, havia o estabelecimento de comissões de monitoramento nas Secretarias de Educação, com participação de órgãos representativos da sociedade civil, como o CME e os Fóruns Municipais de Educação. Tais comissões seriam responsáveis pela produção de relatórios técnicos anuais com adoção dos indicadores do INEP e/ou produção de indicadores locais que permitissem a mensuração objetiva da consecução dos planos. Além da produção de notas técnicas acerca da necessidade de adaptações dos planos por meio de mudanças no corpo da lei, para adequação à realidade e possibilidade de execução (BRASIL, 2016a).

Em continuidade à prática gerencial do PAR, tais dados passaram a compor os registros a serem apresentados pelo município com publicação na plataforma SIMPEC para manutenção de adimplência junto ao FNDE para o estabelecimento de convênios e transferências da União. Desse modo, atribuindo o caráter gerencialista de prestação de contas, que, muitas vezes, foi o único considerado, tal qual revelou o Ofício 1326/2019 do Secretário de Educação de São Carlos ao CME⁹⁸.

Além da produção do relatório de acompanhamento e avaliação, no ano de 2017 demandava-se a organização da Conferência Municipal de Educação, considerando o cronograma do próprio PNE, pois em 2018 seria realizada a etapa nacional da CONAE (BRASIL, 2014a). As condições de organização e debate em torno da realização da Conferência Nacional de Educação eram muito diferentes de 2014, dada a reconfiguração da situação política nacional desde a deposição da presidente Dilma Rousseff. Conforme apresentado na terceira seção, dentre os recuos democráticos, houve um esvaziamento da participação social no Fórum Nacional de Educação por meio de medidas autoritárias do então ministro da

⁹⁸ Ver Anexo F.

educação, José Mendonça Filho (DEM). Além da instabilidade política e crise democrática, com a chegada de Michel Temer (PMDB) à presidência, acirrou-se o conjunto de medidas de ajuste fiscal, retirada de direitos e minimização do Estado. Ainda em 2016, foi pautada a PEC 241, que impôs o novo regime fiscal (AMARAL, 2016).

O Novo Regime Fiscal, válido para a União, significa, na prática, “congelar”, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Esses 20 anos, que se estenderão até 2036, abrangerão o período do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei no 13.005 de 25 de junho de 2014, o PNE (2014-2024), e também o período do próximo PNE que deverá ser o de 2025 a 2035 (AMARAL, 2016).

Conforme explica o autor, todas as despesas primárias da União, que envolvem diretamente o papel do Estado na execução das políticas públicas, estão submetidas ao congelamento. Apenas os gastos com a dívida pública não estariam submetidos à regra. O autor realiza um conjunto de projeções e demonstra o impacto no financiamento da educação que tal medida acarreta, definindo, portanto, a inviabilização do PNE, já que em vez de aumento, como projetava a meta 20 ao estabelecer que até o final de vigência do PNE 10% do PIB deveria ser aplicado na educação, a nova regra impõe o declínio dos investimentos na educação (AMARAL, 2016; SAVIANI, 2016b). Sem a perspectiva de aumento de recursos federais, tampouco havia esperanças de efetivação dos planos municipais, posto a insuficiência do financiamento.

Apesar desse contexto, em 2018, conforme a previsão do PNE, seria realizada a III CONAE, com o tema a “A consolidação do sistema nacional de educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica”. Verificamos, portanto, que, apesar da escassez de condições objetivas de tomada do PNE enquanto política de Estado, as práticas burocráticas de acompanhamento por meio das Conferências e Relatórios de Monitoramento⁹⁹, foram, a princípio, mantidas.

Aprofundava-se a relação utilitarista com a democracia, restrita à preservação dos ritos formais com verniz de participação, mas alienação completa da base objetiva e racionalidade

⁹⁹ O INEP já realizou a publicação do relatório de 3 ciclos de Monitoramento: 2016; 2018 e 2020.

social (DUROGUETTO, 2008). A produção de dados, poderia, nesse sentido, revestir-se da “neutralidade técnica”, condizente com a perspectiva neoliberal, ampliando o discurso de normalidade, de continuidade das ações, e promoção de consensos de readequação dos planos frente aos ditames do ajuste fiscal.

Ou assumir, numa perspectiva socialmente relevante, o caráter de denúncia e articulação social, mediante os retrocessos cada vez mais profundos sofridos pela educação e afastamento da perspectiva de efetivação desse direito social, com o sistemático desmonte do Estado a partir de 2016.

4.5.1 Monitoramento e avaliação do PME de São Carlos: reflexos ou silêncios na política educacional local?

No município de São Carlos, observamos uma lacuna entre a promulgação do PME e a efetivação de medidas relacionadas ao plano. Após a aprovação do PME, não houve outras iniciativas do Executivo ou Legislativo com ações referentes ao plano ao longo do ano de 2015.

Em 2016, verificamos que apenas em dezembro instituiu-se a comissão de monitoramento do PME, por meio da Portaria nº 746/2016, constituída por seis membros, sendo quatro deles professoras afastadas de sala de aula à época, exercendo funções gratificadas na Secretaria Municipal de Educação, uma auxiliar administrativo da Secretaria Municipal de Educação e o então presidente do CME, Nelson Carneiro¹⁰⁰. De acordo com a portaria, a justificativa para a nomeação era a necessidade de registro junto ao SIMEC, conforme preconizavam orientações do MEC, inclusive como determina o artigo nº 7 do PNE “§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º” (BRASIL, 2014a; SÃO CARLOS, 2016).

Em consonância com a determinação federal, o PME de São Carlos apresentou como mecanismo desse acompanhamento a atuação anual do Conselho Municipal de Educação, além da promoção de conferências municipais de educação a cada quatro anos para a avaliação do plano (SÃO CARLOS, 2015a).

Mais uma vez, no âmbito municipal, ações referentes ao PME foram adotadas no apagar das luzes de um mandato. A constituição da comissão era uma ação protocolar de governo, posto a nomeação a menos de um mês de reformulação da Secretaria Municipal de Educação,

¹⁰⁰ Representante pelo segmento trabalhadores da educação do biênio 2016-2018, para o qual não se encontraram registros de chamada pública para composição do CME.

já que o então prefeito Paulo Altomani (PSDB) havia perdido as eleições. A prerrogativa das funções gratificadas impunha ao Município a recomposição de todo corpo pedagógico técnico da SME a cada nova gestão de governo. Muitas vezes, como práticas clientelistas sob influência das forças políticas de cada gestão da Câmara. Não houve, pois, nenhuma ação dessa primeira comissão enquanto monitoramento.

O Conselho Municipal de Educação, instância formal de acompanhamento determinada na Lei nº 17.492/2015, havia sido reformulado em junho de 2016, sem qualquer caráter público em seu processo eletivo, e também não tomara o PME como objeto de discussão nas reuniões de 2016.

Conforme ata da 6ª Reunião ordinária do CME, realizada em abril de 2017, uma conselheira representante do Executivo apresentou ao Plenário que em evento realizado em Mogi Mirim¹⁰¹ para discussão do acompanhamento do PME, recebeu a informação de que o Plano Municipal de Educação de São Carlos aprovado em 2015 sequer havia sido registrado na plataforma do Plano de Ações Articuladas para acompanhamento e avaliação. A conselheira informou ainda que não havia sido encaminhada a documentação ao MEC refere ao PME (ATA [...], 2017a). Desmontava-se toda argumentação da gestão anterior para justificar a celeridade das discussões, dispensando a participação popular com vistas ao cumprimento de prazos.

Em abril de 2017, por meio da Portaria nº 530, foi reinstituída a Comissão de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, nomeada pelo novo prefeito eleito Airton Garcia (à época PSB e atualmente PSL). Os técnicos indicados foram duas professoras afastadas de sala de aula para exercício de função gratificada como supervisoras, uma professora afastada de sala de aula para exercício de função gratificada de Diretora de Departamento Pedagógico, dois técnicos administrativos do Departamento Administrativo Financeiro da SME e o mesmo presidente do CME. A justificativa para instituição de tal comissão mais uma vez anunciou a necessidade de registro junto ao SIMEC.

Assim como ausência de um diagnóstico que guiasse a produção das metas foi uma das fragilidades do PNE apontadas por Saviani (2016b), no âmbito municipal, o PL nº 273/2013 e o PL nº 175/2015, que apresentaram, respectivamente, a proposta de PME e a atualização a partir do PNE, não foram acompanhados de atualização do diagnóstico educacional promovido em 2011. Conforme demonstrou Henriques (2019), isso levou ao registro de metas inconsistentes com as necessidades educacionais do município.

¹⁰¹ Sede do Polo 9, ao qual São Carlos pertencia, na divisão regional de assessoria técnica do MEC de acompanhamento e avaliação dos Planos Municipais de Educação.

A fim de dar continuidade aos desdobramentos locais do PME, apresentaremos a compilação das indicações de professores para a 8ª Conferência Municipal de Educação (SÃO CARLOS, 2017b), na qual podemos identificar a perspectiva de profissionais da educação municipal frente ao PME. A seguir, os dados técnicos produzidos pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME e registrados no SIMEC em 2017 e da ficha de monitoramento do Plano Municipal de Educação de 2018 (SÃO CARLOS, 2017a; 2018).

As Leis Municipais 13.166/2003 e 17.492/2015 reconhecem o Conselho Municipal de Educação como instância formal para o acompanhamento e avaliação do PME (SÃO CARLOS, 2003; 2015a). Entretanto, conforme os dados já apresentados, observamos que as atividades do CME frente à elaboração e readequação plano foram derivadas das propostas do Executivo municipal, ou federal, por meio das indicações do MEC.

Com relação ao monitoramento, o CME manteve-se alheio, exceto pela inserção do presidente de um biênio na Comissão majoritariamente composta por membros da Secretaria Municipal de Educação. Estratégia que não garantiu comunicação ou debate sobre o PME no plenário do conselho, conforme identificamos pelas pautas e atas do período. Também não garantiu a solicitação de que os dados se tornassem públicos, para o acompanhamento da sociedade civil.

O silêncio do CME no monitoramento do Plano Municipal de Educação pode ser observado pela ausência desse tema em suas pautas. Dada recomposição bienal, após a promulgação do plano, houve duas composições de CME dentro do recorte temporal desta pesquisa: biênio de 2016 a 2018; biênio 2018 a 2020. Nesses quatro anos, o PME esteve entre os pontos de pauta de quatro reuniões, cujos desdobramentos se encerraram em solicitação de esclarecimentos ao Executivo.

Do mesmo modo, o CME acompanhou a realização da 8ª Conferência Municipal de Educação, com a participação do presidente na comissão organizadora, porém sem discussões no plenário para participação efetiva dos conselheiros na organização ou agenda da discussão.

O material produzido para 8ª Conferência Municipal de Educação “Consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE, Plano Nacional de Educação – PNE e Plano Municipal de Educação” trouxe a contribuição dos profissionais da rede, por meio de discussões desenvolvidas em Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC), dos dias 07 e 21/08/2017. Totalizava-se por essa disponibilização do tempo 4 horas de discussão denominadas “Conferências escolares” pela Comissão Organizadora da 8ª Conferência Municipal de Educação, nomeada pelo Decreto Municipal nº 200, de 25/08/2017 e retificada pelo Decreto nº 217, de 31/08/2017.

Na metodologia utilizada para coleta da contribuição dos professores, nessas quatro horas de HTPC, os profissionais precisariam: conhecer o documento de referência da CONAE, o Plano Municipal de Educação e analisar os 8 eixos da CONAE, para distribuir as metas e estratégias do PME articulando as ações que contribuíssem para construção das sugestões a serem debatidas na Conferência Municipal para as indicações de ajustes no texto final da CONAE. Os temas foram divididos de acordo com eixos que iriam compor a Conferência e as metas do Plano Municipal de Educação, distribuídas pela comissão organizadora para a discussão nas escolas.

A tentativa de relacionar o âmbito local, por meio do PME, com o global, pelo texto da CONAE, na prática foi confusa, dada escassez do tempo, desconhecimento do Documento de Referência, ou mesmo do que é a CONAE. Identificamos aqui, um esforço em retomar, ao menos no caráter formal, a discussão envolvendo a rede, porém com uma abordagem célere e fragmentada. A compilação do material recebido nas unidades revelou o desconhecimento dos professores a respeito do próprio PME.

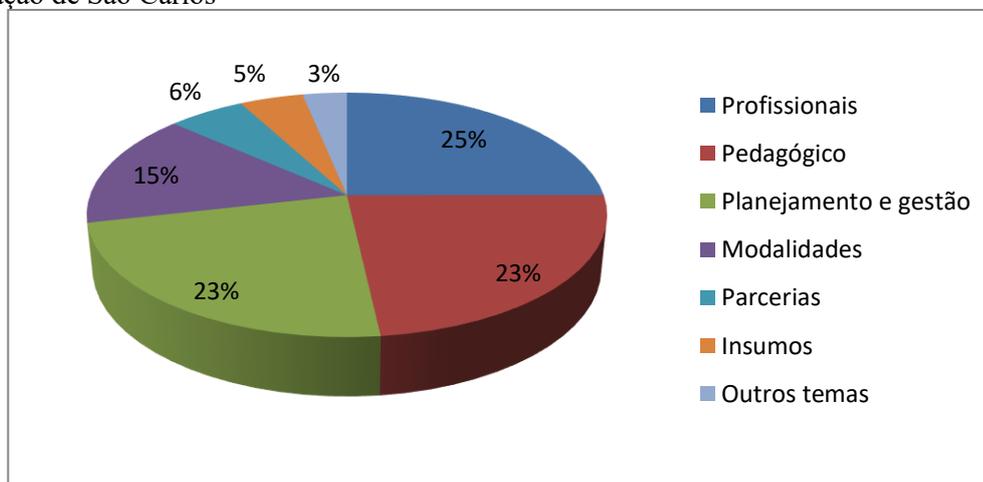
O documento de compilação das contribuições das Conferências Escolares revela que as discussões realizadas foram em torno do PME. As sugestões recebidas e compiladas por membros da comissão originaram um documento de 96 páginas, que procurou dividir os elementos destacados pelos professores nos eixos da CONAE. Porém, a análise do material demonstra que as discussões que o compunham eram da ordem local, calcadas em ações para efetivação de estratégias e metas do PME.

Apesar do espaço nos HTPC, não havia clareza do objetivo de tais discussões. O documento reflete essa inconsistência: apresenta um conjunto fragmentado que variou da cópia de estratégias, bem como sugestões de novas estratégias, críticas sobre a distância entre o legislado e a prática, sugestões de alteração do texto, elogios às metas, entre outras manifestações, por vezes contraditórias, dada discussão isolada de cada escola. Conforme já alerta a Comissão Organizadora na introdução do documento: “as contribuições advindas das unidades escolares, no prazo estabelecido, foram [...] copiadas integralmente como encaminhadas. Nenhuma edição de texto foi realizada” (SÃO CARLOS, 2017b, p.1).

O material, contudo, permitiu identificar a perspectiva dos professores a partir de um momento que até então não havia sido realizado: todos os professores da rede realizando simultaneamente uma discussão em horário de trabalho a Lei 17.492/2015 (SÃO CARLOS, 2015a).

Foram elencados os destaques a partir da Lei, denotando quais seus elementos mais significativos para professores, permitindo identificar os temas mais sensíveis na perspectiva de profissionais da rede municipal, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 4 — Temas levantados nas Conferências Escolares que antecederam a 8ª Conferência Municipal de Educação de São Carlos



Fonte: elaborado pela autora a partir de São Carlos, 2017b.

Por meio das contribuições de professores de rede, três temas são colocados com destaque: questões referentes aos profissionais; ao pedagógico e ao planejamento e gestão, totalizando 71% das 1.557 contribuições¹⁰². O quadro a seguir elenca quantitativamente os assuntos destacados em cada tema.

Quadro 17 — Tabulação de assuntos tratados nas contribuições das conferências escolares que antecederam a 8ª Conferência Municipal de Educação de São Carlos

Temas	Quantitativo por assunto tratado		Total
Profissionais	Professores de apoio	107	389
	Ampliação do quadro funcional atendendo a demanda de cada unidade	72	
	Valorização dos profissionais	70	
	Criação do cargo de coordenador pedagógico	62	
	Contratação de professores específicos (Arte e Educação Física)	43	
	Contratação por meio de concurso	25	
	Aumento da quantidade de agentes educacionais	10	
Pedagógico	Formação dos profissionais	222	362
	Alfabetização	45	
	Currículo	35	
	Transição EI para EF	27	
	Avaliação educacional	23	
	Letramento	8	
	Sala ambiente	2	
Planejamento e Gestão	Infraestrutura	128	361
	Gestão democrática	64	
	Proporcionalidade professor/aluno (diminuição de alunos por turma)	42	
	Financiamento	37	

¹⁰² Dada fragmentação do documento, a maior parte das sugestões se repete, algumas chegando a aparecer 5 vezes em pontos diferentes.

	Garantia de cumprimento do PME	24	
	Atendimento da demanda (Censo e Central de Vagas)	23	
	Ação intersetorial	22	
	Ampliação do atendimento com qualidade	8	
	Avaliação de professores	7	
	Regime de colaboração	6	
Modalidades	Educação especial	103	236
	Integral	53	
	Cursos profissionalizantes	44	
	EJA	36	
Parcerias	Parceria com a universidade	55	87
	Ampliação das parcerias com privado e 3º setor	28	
	Parcerias na rede	4	
Insumos	Aquisição de materiais	34	72
	Tecnologia	18	
	Biblioteca	18	
	Transporte	2	
Outros temas	Relações Etnico-raciais	22	50
	Gênero	11	
	Educação ambiental	6	
	Ensino médio	6	
	Escola sem partido	5	
Total:			1557

Fonte: elaborado pela autora a partir de São Carlos, 2017b

Conforme as indicações do quadro, verificamos que as discussões não integraram questões da CONAE. Mas permitiram mais uma vez emergir as demandas locais e desafios cotidianos do professorado. Assim, encontramos, entre as contribuições, o registro das ausências, como mostram alguns exemplos:

- “Falta muito (Ed. Especial, apoio) – Organizar o quadro de funcionários conforme demanda (Regularizar função do apoio) 3: nunca teve (tirou professores de música) 7: nunca teve 10: foram retirados (infelizmente) regularizar a função do coordenador pedagógico” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 9);
- “Discutir critérios para definir o quadro de funcionários para garantir a qualidade, considerando a proporcionalidade (nº de atendimento, espaço físico e nº de funcionários)” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 9);
- “Para garantir equidade a pessoa com deficiência há de se garantir um trabalho efetivo com reais recursos físicos e pedagógicos” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 11);
- “Solicitar reformas das Unidades Escolares existentes” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 11);
- “Adequação de estrutura física para o atendimento integral” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 15);
- “Reflexão a inclusão escolar para melhores condições e consideração a criança e não apenas inseri-la sem estrutura e profissionais adequados” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 16);

- “Construção de novas escolas para que essas estratégias sejam de fato atendidas de modo a satisfazer a comunidade escolar” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 15);
- “Nos centros de educação infantil, readequar a estrutura das salas e o número de profissionais da educação por criança de acordo com as necessidades básicas de cada faixa etária” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 27);
- “Garantir investimentos” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 29);
- “Estabelecer data mensal na unidade escolar com todos do grupo escolar para discussão e elaboração das Diretrizes Curriculares Municipais (firmada em calendário escolar)” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 31).
- “[...] há necessidade de adequar o espaço escolar para atender os educandos com qualidade, isto é, o espaço físico da escola; currículo de ser repensado, com atividades diversificadas; alimentação adequada para atender os alunos” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 28).

Os excertos retirados das contribuições das Conferências escolares apontam para muitos aspectos já salientados durante os eventos para elaboração do PME ao longo de 2011. Permitem-nos inferir que ainda se colocavam como problemas da rede, elementos que ainda solicitavam de estruturação de ações pelo Poder Público. O conhecimento institucional das escolas expressa as contradições entre o que apontam os documentos e as condições objetivas da rede. Nesse sentido, uma prática participativa, com ação intencional de organização de Sistema de Ensino poderia, em muito, contribuir com a construção de indicadores socialmente relevantes, tal qual apontou Freitas (2005).

Entretanto, a fragmentação, celeridade e ausência de objetivos claros das discussões, mais uma vez, levou a propostas contraditórias. Como por exemplo:

Não antecipar o currículo do ensino fundamental, no que se refere a respeitar as especificidades da infância (estratégia: orientação através de cursos-supervisão pedagógica para garantir que na educação infantil as crianças não estejam sendo sistematicamente alfabetizada) (SÃO CARLOS, 2017b, p. 1)
Adequar um plano de ensino para a educação infantil, que contemple alguns pré-requisitos que a educação infantil tem que atingir para facilitar o trabalho dos anos iniciais do ensino fundamental (SÃO CARLOS, 2017b, p. 33).

Ou propostas que buscassem o equilíbrio entre as concepções divergentes: “Propiciar encontros pedagógicos com a educação infantil e o ensino fundamental, para compartilhamento de concepções curriculares e expectativas de aprendizagens” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 9). Delas depreendemos o quanto ainda era um desafio a ausência de uma proposta curricular municipal, com clara definição dos princípios, diretrizes, concepções de infância e desenvolvimento que subsidiasse o trabalho na rede.

Também foram encontrados pontos divergentes entre a ideia de público ou privado para guiar as ações de rede: “Ampliar as escolas da rede Municipal de Ensino para que a mesma atenda toda a educação Infantil” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 23); “Ampliar o apoio financeiro, por meio de convênios junto as instituições filantrópicas como estratégia ao atendimento da demanda não atendida da educação infantil pelo Poder Público municipal” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 24). “Ampliar o vínculo das Prefeituras com as Universidades, a fim de parcerias pessoas qualificadas, promovendo a qualidade no ensino” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 24) “Elaboração de projetos para ampliar parcerias com instituições privadas” (SÃO CARLOS, 2017b, p. 96). Observamos, pois, a ausência de uma ação coordenada, na qual estivessem claros os princípios e diretrizes do Sistema Municipal.

Dentre os pontos levantados nas contribuições escolares, recebeu o maior número de indicações a formação de professores. Recuperemos algumas indicações da contextualização desse tema e como constituiu-se um consenso sobre a (má) qualidade da educação nas últimas décadas.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) apontam como ao longo da década de 1990, na perspectiva neoliberal das reformas, houve o discurso da formação desqualificada de professores como um dos elementos gritantes para o fracasso da educação. Tal elemento também tem sido constantemente utilizado na argumentação empresarial do Movimento “Todos pela Educação” (MARTINS, 2016). A perspectiva defendida é de responsabilização dos indivíduos. Ou seja, a adequação da formação de professores (com ênfase na prática, secundarizando os fundamentos, pela orientação de como ensinar) unida ao controle por meio do currículo (o que ensinar) e as avaliações de larga escala (resultados atingidos) resolveria os problemas educacionais, sem a necessidade de maiores investimentos na educação ou superação das condições estruturais.

Em certa medida, observamos que tais elementos, além de presentes no PME, foram ressaltados na perspectiva de professores. Embora os dados de 2017 da rede de São Carlos demonstrem a formação de 81% dos professores de educação básica da rede municipal em ensino superior, índice que em 2007 era de 59,9%, o item mais citado por professores foi a “formação”, que reuniu as mais diversas ações, a maior parte delas ausentes do PME (SÃO CARLOS, 2008; 2015a; 2017b).

Mesmo ausentes políticas estruturadas e investimentos, reproduziu-se o discurso da formação como elemento central na superação de problemas educacionais, ultrapassando, inclusive, referências a condições organizacionais como número suficiente de profissionais, plano de carreira e a infraestrutura (SÃO CARLOS, 2017b).

As sugestões não envolviam, no entanto, a graduação. As indicações foram da criação de parcerias com a universidade para aumentar oferta de vagas na pós-graduação a professores da rede e a possibilidade de liberação do trabalho para cursar as disciplinas da pós-graduação. Por outro lado, havia indicações sobre a necessidade de que professores iniciantes recebessem formação sobre o funcionamento do IDEB para que estabelecessem práticas para aumentar os índices. Além de questões postas como “desafiadoras”, como educação étnico-racial, educação especial, educação integral, violência sofrida pela criança (SÃO CARLOS, 2017b).

Notamos, mais uma vez, o hibridismo no que foi levantado por professores como formação, que contou com propostas sobre a consolidação acadêmica, “incentivar e possibilitar programas de pós-graduação (mestrado/doutorado) aos trabalhadores de educação com afastamento remunerado” (SÃO CARLOS, 2017b, p.21); “instituir comissão e definir critérios objetivos e isonômicos de afastamento para frequência em cursos de pós-graduação” (SÃO CARLOS, 2017b, p.22); “fechar acordos com Universidades Públicas garantindo o ingresso de professores municipais em mestrados e doutorados nestas áreas” (SÃO CARLOS, 2017b, p.23).

Por outro lado, havia a preocupação na garantia de êxito nas avaliações externas, atribuindo a responsabilidade em transmitir aos professores iniciantes as regras do jogo. Conforme uma das contribuições, seria necessário “promover cursos para professores iniciantes sobre IDEB, como também promover a divulgação de atividades práticas realizadas em escolas cujo número do índice é elevado (com base em pesquisas científicas)” (SÃO CARLOS, 2017b, p.18). Ao passo que a contribuição seguinte, provavelmente de outra unidade escolar, assinala a “incoerência dos moldes de avaliação externa atuais” (SÃO CARLOS, 2017b, p.18).

Destacamos a incorporação ao discurso oficial sobre a valorização dos profissionais de ensino, inclusive conquistando espaço constitucional entre os princípios de ensino (BRASIL, 1988), foi motivada pela ação articulada dos profissionais ao final da década de 1970 e ao longo de 1980, constituindo canais de pressão e negociação. Contudo, sob a orientação neoliberal da década de 1990, o discurso construído a partir de princípios da eficiência e produtividade, a docência foi colocada como um elemento central na discussão sobre a qualidade (balizada pelos resultados das avaliações externas). Desconsiderando a educação em sua totalidade, restringiu-se o debate a questões pedagógicas e técnicas, como a formação e atualização de professores, a adequação de metodologias (RAMOS, 2008).

Outro elemento identificado em alguns pontos do documento, foi a distância de professores das discussões sobre o PME. Mais uma vez, não acompanhada de dados da rede que pudessem subsidiar as contribuições no monitoramento das ações. Uma das contribuições aponta que “devido ao desconhecimento da situação da EJA no município fica difícil opinar.

Não sabemos se há, por exemplo, um acompanhamento para saber qual a situação geral: demanda, vagas disponíveis, número de docentes, educação profissional ofertada” (SÃO CARLOS, 2017b, p.19). Contudo, a mesma informação poderia ser estendida às demais modalidades e aos níveis de ensino, pois nenhuma informação referente às condições de atendimento e/ou estruturação de propostas de programas do Sistema Municipal de Ensino da rede foi disponibilizada. Sequer os indicadores foram socializados.

Ao disponibilizar o PME para a discussão no HTPC, a comissão organizadora não aproximou os professores do documento da CONAE, como seria o objetivo da organização da Conferência. Entretanto, também não os aproximou de uma possibilidade de monitoramento, já que os apontamentos compilados foram dados a partir da discussão de cada unidade escolar mediante sua percepção imediata dos desafios cotidianos. Desse modo, trouxeram quais pontos mais sensíveis na percepção do professorado da rede municipal em suas unidades escolares. E justamente por isso acabaram apontando problemas comuns. Porém, não foram discussões que se constituíram como uma ação de sistema, nem de orientação a uma avaliação do PME com a apresentação de indicadores que o permitissem, nem com a clareza de qual racionalidade e valores subsidiariam as ações de sistema, ou a finalidade de tal discussão.

Por outro lado, apesar de célere, foi um momento de contato da rede com o PME, o primeiro, para muitos professores, que não deixaram também de registrar a descrença quanto à efetivação do plano. Como destacaram algumas das contribuições: “Cumprir o que é lei.” (SÃO CARLOS, 2017b, p.9); “Concretizar as ações propostas! (SÃO CARLOS, 2017b, p.9); “quando?? Nossa realidade??” (SÃO CARLOS, 2017b, p.11); “Quando vai começar? Por quais escolas? Com qual projeto?” (SÃO CARLOS, 2017b, p.16), “se as metas saírem do papel será de grande valia” (SÃO CARLOS, 2017b, p.96).

As indicações do professorado foram compiladas e distribuídas aos participantes da 8ª Conferência. Contudo, o papel de tal documento na Conferência não ficou claro e acabou por gerar uma confusão no evento, conforme registrou, posteriormente, ata do CME.

Na opinião da conselheira Heloisa houve uma confusão muito grande de trabalho durante a 8ª Conferência, pois dois grupos se pautaram no documento norteador Nacional e outros dois grupos no documento que foi elaborado pelo município. [...] A conselheira Heloisa disse que foi tudo muito atribulado na conferência e perguntou qual era o documento norteador. [...] A conselheira Rose falou que era o da CONAE. O trabalho nos HTPS (sic) deveriam (sic) ser encaixar as contribuições da Rede Municipal nos eixos, olhar o Plano Municipal de Educação e fazer o link, mas não foi isso que aconteceu. Acrescentou que foi um aprendizado, que a conferência não foi a melhor, mas foi a possível diante de um prazo curto (ATA [...], 2017c, s/p)

Conforme destaca o trecho da ata do CME em que se realizou a avaliação da Conferência, não havia clareza sobre a função das contribuições recebidas das unidades escolares, já que o documento de referência era o Documento de Referência da CONAE. Nem indicação de como tais contribuições poderiam contribuir para o monitoramento do PME. Evidenciou-se mais uma vez a ação protocolar impulsionada por prazos centralizados, dentro dos quais a perspectiva foi a realização “do possível”. Ou seja, a participação a que as comunidades escolares foram chamadas não correspondia de fato ao debate público de orientação da política, mas mais um elemento estritamente formal do caráter “democrático” que o monitoramento deveria assumir.

Todavia, o documento com as contribuições escolares permitiu uma leitura mais apurada dos Relatórios de Monitoramento, e em que medida os poucos dados registrados se aproximavam ou distanciavam das condições levantadas pelo professorado.

Dadas as exigências federais, como ação formal de monitoramento, foi produzido pela Secretaria Municipal de Educação um relatório com base em alguns dos indicadores selecionados pelo MEC e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), publicado no SIMEC ao final de 2017. Os trabalhos da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME basearam-se também no material de apoio desenvolvido pela SASE e no acompanhamento de Flavia Rossi, Avaliadora Educacional do Polo 9, responsável pelo processo de monitoramento e avaliação do Planos Municipais dos municípios dessa região.

Contrariamente às indicações do MEC de apresentar os dados integrais do município, o relatório trouxe apenas dados da rede municipal, alegando o aguardo às respostas da rede estadual e da rede privada. Acerca das fontes, o Relatório aponta:

A dificuldade de obter *dados e informações fidedignas* foi verificada em todo o processo de monitoramento. As fontes de dados oficiais como IBGE, INEP, IPPI não fornecem dados atualizados (2016/2017), levando-nos, muitas vezes, a utilizarmos dados elaborados para o Diagnóstico do PME realizado em 2011¹⁰³ pela empresa Statisol, mas que tem uma metodologia científica, baseada em conceitos estatísticos. Outras informações foram possíveis de se obter somente da rede municipal de ensino e das unidades conveniadas com o poder público municipal, pois ainda aguardamos informações que dizem respeito às redes estadual e particular. Isso *desconfigura a tentativa de reproduzir a veracidade da situação educacional no Município* (SÃO CARLOS, 2017a, p.78, grifos nossos).

¹⁰³ Os mesmos que foram “reaproveitados” em todas as etapas de elaboração e readequação do PME.

Foram utilizadas como base de dados: o Sistema Informatizado da Secretaria Municipal de Educação de São Carlos - Sieduc@r, o Índice Paulista da Primeira Infância – IPPI organizados pela SEADE, IBGE/Censo Demográfico / Preparação: Todos Pela Educação/2014, INEP – Educacenso 2011, MEC/Inep/DEED/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação, INEP Educacenso 2017, Plano de Trabalhos das Instituições Conveniadas à Secretaria Municipal de Educação, IBGE/Censo 2010, dados do PAR (SÃO CARLOS, 2017a). Contudo, como expressa a nota, o relatório traz a ressalva quanto à veracidade e atualidade da situação educacional do município por meio dos dados que apresenta, numa advertência técnica que assume e exime a comissão das inconsistências metodológicas ao longo do documento.

A ausência de elementos que permitissem ao relatório um expressivo e fidedigno acompanhamento do plano retoma elementos de sua elaboração que fragilizavam a construção real de indicadores, ou seja, qualificados tais como indicaram o INEP (2016); Borges (2018) e Freitas (2005). Entre os mesmos destacamos a defasagem do diagnóstico e, com isso, a ausência de estabelecimento de critérios objetivos e programáticos às metas.

Em termos práticos, elementos básicos que permitissem vislumbrar as condições reais da rede e as metas a partir de tais condições, como

Definir as metas a serem alcançadas distribuindo-as num cronograma que indique etapas a serem vencidas ao longo do tempo de vigência do plano.
Especificar a cada setor e respectivas metas, os meios disponíveis que deverão ser providos envolvendo o número de escolas, salas de aula, material didático, professores em exercício e aqueles que será necessário incorporar, o seu nível de qualificação e remuneração, procedendo de forma semelhante em relação a pessoal de apoio como secretários de escola, serventes, merendeiras, etc.
Elaborar um quadro claro de recursos financeiros disponíveis como fontes de recursos adicionais de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas (SAVIANI, 2016b, p. 341)

Entretanto, além da ausência de um diagnóstico mais apurado, o que a experiência local denotou foi o esvaziamento do conteúdo programático do plano (e político, do plano e seu monitoramento). Isso por meio do subterfúgio jurídico de atrelar as metas à necessidade de regulamentação própria, dada deficiência do projeto inicial em evidenciar as fontes de recursos e as condições orçamentárias (SÃO CARLOS, 2012).

As indicações sobre a ausência de informações que tornem os indicadores mais substantivos e fidedignos podem ainda indicar a orientação da elaboração do relatório estritamente como formalidade e não como indicação do PME como norteador da política educacional e ações de gestão. Isso porque, pela indicação do relatório, o que motivou a busca de dados foi a necessidade de elaboração do mesmo para cumprimento dos prazos do MEC. Ou

seja, coube a equipe técnica responsável “encaixar” o que foi feito e traçar um paralelo de como as ações de algum modo dialogavam com o estabelecido no PME. Desse modo, infere-se que o plano não se tornou instrumento objetivo do planejamento e gestão.

Em consonância com as orientações da avaliadora do polo 9, o relatório foi organizado apresentando a cada meta seu respectivo conjunto de estratégias e, para aquelas que a comissão de acompanhamento conseguiu levantar os dados, o percentual de avanço do Município. Todas as estratégias foram apontadas “em andamento” por meio dos Projetos de Lei de Plano Plurianual (PPA)/2018-2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual em análise na Câmara Municipal (SÃO CARLOS, 2017a). A indicação de relação das leis orçamentárias ao PME decorre da exigência do próprio Plano Nacional de Educação, que em seu artigo nº 10 define:

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (BRASIL, 2014a).

Contudo, a indicação do relatório não condiz com informações apresentadas durante reunião da apresentação da Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Conselho Municipal em Educação na 2ª Reunião Extraordinária de 2017. Ao ser interpelado sobre como a previsão orçamentária da pasta da educação se cruzava com as metas do PME, o conselheiro representante do Executivo, Celso dos Santos Batista, diretor do Departamento Administrativo e Financeiro da SME, responsável pela apresentação do orçamento ao plenário afirmou que “o orçamento está amparado no PPA e que a LOA com ele converge, amparando, ainda *as propostas de governo do prefeito*, explicitando que ao representar as metas em números se perde a visão macro e se torna difícil enxergar as metas no orçamento” (ATA [...], 2017b, grifos nossos).

A esse respeito, o então secretário municipal de educação Orlando Mengatti Filho (PSB) complementou ainda que “o PPA foi construído com base no *plano de governo e nas propostas de campanha do prefeito*, sem, contudo, onde tais informações podem ser obtidas” (ATA [...], 2017b, grifos nossos). Explicita-se, portanto, no discurso dos representantes do Executivo no colegiado, o peso das políticas de governo na elaboração orçamentária, não adotando o PME enquanto instrumento norteador das políticas educacionais do município. Contraditoriamente ao que expressa a introdução do Relatório de Monitoramento, ao definir que

O Plano Municipal de Educação (PME) de São Carlos 2015-2025 traduz as políticas definidas democraticamente, em metas e estratégias e constitui-se em referencial para o processo de tomada de decisões do poder público com vistas à melhoria de qualidade social da educação.

Indica o sonho educacional da sociedade são-carlense para dez anos. Ele se apresenta como Plano de Estado, caracterizado por suas dimensões participativa (traduz as aspirações e interesses da sociedade), temporal (duração de 10 anos, superando os períodos dos mandatos de governos) e legal (instituído por Lei Municipal com caráter mandatório das ações de governo). Este documento tem de ser entendido como um instrumento de defesa de programas e projetos educacionais para o município, resistente às mudanças de governo (SÃO CARLOS, 2017b, p.4).

A introdução do relatório recupera (cópia na íntegra) as indicações do governo de 2012 ao enviar o PL do PME à Câmara (SÃO CARLOS, 2013b). O discurso apresentado pelo relatório condiz com as indicações do MEC sobre a construção do PNE e dos planos subnacionais, na perspectiva liberal de cidadania, conforme já discutimos. Entretanto, ao cruzar os dados do relatório e as indicações do responsável pela pasta da educação municipal durante a apresentação sobre a alocação de recursos financeiros, identificamos que não havia coerência entre os dois posicionamentos. E as decisões sobre os recursos seriam de caráter governamental, da campanha do prefeito.

O Relatório não traz a análise de todas as metas. Inicialmente apresenta os indicadores e a abordagem metodológica no estabelecimento de cada um deles para as dez primeiras metas do PME. Em alguns pontos a redação é confusa, relacionando indicadores a metas que não pertencem e com numeração diferente da Lei 17.492/2015. São disponibilizados no relatório de 2017 dados municipais das seguintes metas (SÃO CARLOS, 2017a):

- Meta 1 – percentual de atendimento proporcionalidade professor/estudante na educação infantil: demanda atendida de 0 a 3 anos – 47%; 4 e 5 anos - 78%; proporcionalidade tomada como meta em andamento.
- Meta 2 - percentual de atendimento proporcionalidade professor/estudante no ensino fundamental: demanda atendida – 99,6%; proporcionalidade tomada como meta atingida.
- Meta 6 – percentual de escolas de ensino fundamental que oferecem educação integral: 18,48%.
- Meta 8 – percentual de escolas que adotaram práticas relacionadas à educação étnico-racial: 6,49%.
- Meta 10 - proporcionalidade professor/estudante na educação de jovens e adultos: aponta como meta atingida.

- Meta 12 - percentual de professores da rede municipal formados em nível superior: 81%.
- Meta 14 – implementação da Lei 11.738/2008¹⁰⁴, não especifica a origem do percentual: 66%.
- Meta 16- regulamentação de mecanismos de gestão democrática – aponta que a lei foi enviada à Câmara, mas não identifica o projeto de lei.
- Meta 19 - percentual de escolas que adotaram práticas relacionadas à implantação de práticas de educação ambiental: 17,38%.
- Meta 20 – percentual de manutenção de ambientes tecnológicos nas unidades: 12,5%.
- Meta 22- porcentagem de escolas com atendimento integral: 78%.
- Meta 23 - percentual de escolas que adotaram práticas relacionadas à implantação de práticas de ensino de arte e cultura, embora não tenham sido contratados os profissionais específicos, conforme disposto no PME: 2,6%.
- Meta 25 - políticas educacionais e ações pedagógicas que promovam o respeito às mulheres adotadas nas unidades escolares, embora não sejam identificadas quais foram as políticas, nem a qual segmento direcionadas: 39%.

Das vinte e cinco metas do PME, são disponibilizados dados municipais referentes a metade delas, dentre as quais apenas quatro coincidem com a nota introdutória com relação à metodologia utilizada. Desse modo, a apresentação de dados não permite ao leitor identificar a origem dos percentuais, nem a compreensão do que exatamente significam. Exemplos disso são as práticas das unidades escolares de educação étnico-racial, educação ambiental e de arte e cultura. Quais práticas foram essas? Qual a consulta realizada para a determinação desse percentual? Houve diretrizes enquanto sistema de ensino ou foram iniciativas isoladas de professoras? Pelos baixos percentuais apresentados, a tendência é que os dados se refiram a essas iniciativas individuais. Então em que medida houve avanço da meta se não existe uma prática intencional e sistematizada na rede?

Outro elemento que se destaca é a incongruência entre os dados referentes à educação integral na meta 6 e na meta 22. Por que apresentariam dados tão díspares? Infere-se que a origem dos dados, ou o recorte para coleta seja diferenciado. Como já discutido na seção anterior, a grande demanda do integral no município é a educação infantil, porém o recorte do PME se direciona ao ensino fundamental. Assim, não é possível definir, senão por inferência

¹⁰⁴ Regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica

do leitor, que o primeiro dado se restringe ao ensino fundamental e o segundo inclui os Centros Municipais de Educação Infantil. Porém, como destaca Borges (2019), os indicadores não deveriam apresentar dúvidas, mas facilitar aproximações à leitura e sistematização dessa realidade.

Acerca da proporcionalidade crianças por professores na educação infantil, o relatório apresenta a meta em andamento, conforme o quadro a seguir:

Quadro 18 – Indicador da meta de redução do número de educandos por professor na educação infantil

Indicador 1C	Descrição do indicador		
	Proporcionalidade de nº de educandos por professor		
META PREVISTA PARA O PERÍODO	META ALCANÇADA NO PERÍODO	FONTE INDICADOR	DO
Fase 1-5 Fase 2 -6 Fase 3 – 12 Fase 4 – 15 Fase 5 -18 Fase 6 – 20	DADO OFICIAL *		
	DADO MUNICIPAL	Fase 1-5,88 Fase 2 -7,13 Fase 3 – 13,27 Fase 4 – 18,07 Fase 5 -21,28 Fase 6 – 21,34	SIEDUC@AR – Sistema Informatizado da Secretaria Municipal de Educação de São Carlos

Fonte: Relatório Anual de Acompanhamento do PME de São Carlos (SÃO CARLOS, 2017a, p. 11)

De acordo com o quadro, a Fase 1, de atendimento a crianças de 0 a 1 ano, previa como meta 5 bebês por turma, tendo alcançado no período a média de 5,88. A Fase 2, de atendimento a crianças de 1 a 2 anos, previa como meta 6 bebês por turma, tendo alcançado no período a média de 7,13. A Fase 3, de atendimento a crianças de 2 a 3 anos, previa como meta 12 crianças pequenas por turma, tendo alcançado no período a média de 13,27. A Fase 4, de atendimento a crianças de 3 a 4 anos, previa como meta 15 crianças pequenas por turma, tendo alcançado no período a média de 18,07. A Fase 5, de atendimento a crianças de 4 a 5 anos, previa como meta 18 crianças pequenas por turma, tendo alcançado no período a média de 21,28. Por fim, a Fase 6, de atendimento a crianças de 5 a 6 anos, previa como meta 20 crianças pequenas por turma, tendo alcançado no período a média de 21,34.

De acordo com os dados do relatório, embora a meta não tenha sido atingida, os números começariam a se aproximar da distribuição almejada. Todavia, a metodologia utilizada para tal média foi o número total de professores por faixa etária dividido pelo número total de alunos da mesma faixa etária (SÃO CARLOS, 2017a). Essa metodologia distorce os dados

demográficos da cidade encontrados na rede, que, conforme apresenta Henriques (2019), historicamente tem déficit de vagas em bairros periféricos populosos, lançando mão da extensão da rede por meio das conveniadas. Desse modo, enquanto em alguns bairros há escolas com redução das turmas por queda de demanda, escolas de outros bairros têm filas na lista de espera por vagas¹⁰⁵ da rede municipal, dada insuficiência de escolas em bairros periféricos. A divisão apenas pelo número de crianças e profissionais mascara essa distribuição, e o percentual mais aproximado à queda natural da demanda que a ações promovidas pela SME para consecução da meta.

De acordo com o dado do Índice Paulista da Primeira Infância – IPPI, a pré-escola, que deveria ter o atendimento universalizado conforme a previsão da LDB, atingia em 2017 o percentual de 78% no município. Tal dado demonstra uma regressão com relação ao atendimento da demanda, pois, de acordo com Henriques (2019), a análise dos dados de matrícula da pré-escola indicava que desde 2012 o atendimento de demanda se aproximava dos 100% e a lista de espera se encontrava praticamente nula. O relatório aponta também a regressão no atendimento da demanda manifesta da creche, que em 2015 era de 53,65% e em 2017 estava em 47% (SÃO CARLOS, 2017a, p. 14).

A proporcionalidade também é uma meta do ensino fundamental, apresentada no relatório como atingida, sob o mesmo critério de divisão do número de professores pelo número de estudantes, sem atentar-se à distribuição demográfica.

Quadro 19 – Indicador da meta de redução do número de educandos por professor no ensino fundamental

Indicador 2C	Descrição do indicador Nº de educandos por professor, no Ensino Fundamental: 25 educandos 1º e 2º anos; 30 educandos 3º ano; 30 educandos 4º ao 9º anos;		
Meta prevista para o período	Meta alcançada no período		Fonte do indicador
	DADO OFICIAL	1º, 2º e 3º anos – 27,83	INEP – Educacenso 2011
	DADO MUNICIPAL	1º e 2º anos – 23,62 – meta atingida 3º ano – 27,06 – meta atingida 4º ao 9º anos – 27,06 – meta atingida	SIEDUC@AR (Sistema Informatizado da Secretaria Municipal de Educação)

Fonte: Relatório Anual de Acompanhamento do PME de São Carlos (SÃO CARLOS, 2017a, p. 17).

¹⁰⁵ Os dados da lista de espera podem ser consultados em: https://scarlos.giap.com.br/apex/scarlos/f?p=386:2:0:::2:P2_VISAO:21

No caso do ensino fundamental, o Relatório de Monitoramento não se atenta ao número de alunos do 3º ano apresentado na Meta 2 do PME, que seriam 28 estudantes.

A distância entre a meta e a realidade foi destacada por professores no documento produzido para a Conferência Municipal de Educação, no qual houve 42 destaques da necessidade de cumprimento da proporcionalidade como um critério palpável da qualidade de atendimento. Destacamos algumas colocações das Conferências escolares nesse sentido: “Realidade não condiz com a meta... a redução do número de alunos por turma se faz necessária” (SÃO CARLOS, 2017b, p.3); “foram construídas escolas de educação infantil. As escolas de fundamental abriram vagas, mas as escolas não foram construídas, abriram bairros e as escolas não acompanharam o crescimento” (SÃO CARLOS, 2017b, p.5).

A única informação nova na Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de 2018 registrada pela comissão foi a inserção dos dados do IDEB do ano de 2015 (SÃO CARLOS, 2018). Em 2019, em resposta a ofício do Conselho Municipal de Educação sobre o monitoramento do PME, o então secretário de educação Orlando Mengatti Filho (PSB) indicou que haviam cessado as orientações do MEC e, portanto, a Secretaria Municipal de Educação havia paralisado as ações no aguardo de novas instruções federais.

Essa foi a escassa documentação disponível, à qual só tivemos acesso por meio de requerimento por ofício à Secretaria Municipal de Educação, pois não estão disponíveis nos sites oficiais, apenas na plataforma SIMEC. Contudo, a mesma permitiu-nos observar que não houve um processo sistematizado de monitoramento do PME. As ações adotadas pelo Município se estenderam enquanto havia determinações do MEC, dado condicionamento dos convênios e transferências da União. Repetiu-se o procedimento durante a adequação do PME em 2015, com preocupação estritamente protocolar, posto que em nenhum momento houve um debate com a sociedade, ou mesmo de publicidade dos dados do Relatório de Monitoramento.

Tampouco o CME exerceu sua função com relação ao monitoramento do plano ou o legislativo, que inclusive propusera sem êxito a adoção de uma avaliação bienal, adotou qualquer medida em prol de retomada o plano como instrumento do planejamento da política educacional do Município. O que a documentação revelou foi, inclusive, o descuido técnico com a produção de um relatório impreciso e que pouco revelou da rede ou de encaminhamentos do PME. A orientação real de ações da pasta da educação foi, mais uma vez, as decisões de uma política de governo.

Por sua vez, os trabalhadores da educação não ultrapassaram as indicações de que “seria de grande valia” se as metas saíssem do papel, já que não houve também qualquer provocação da sociedade para que o CME ou a Câmara adotassem providências para regulamentação das

metas, ou ao menos exigisse o comprometimento do Executivo, na adoção do PME como política de Estado.

Por outro lado, mesmo enquanto ainda recorria à manutenção de registro burocrático dos dados locais, o governo federal adotou uma política de sistemático desinvestimento nas políticas sociais, decretando a inviabilidade do financiamento do PNE (AMARAL, 2016; SAVIANI, 2016b). Bem como, a SASE, órgão responsável pelo apoio técnico aos municípios para o monitoramento, foi extinta (BRASIL, 2019).

Conforme já assinalado, apesar da escassa e fragmentada documentação produzida sobre o monitoramento, a opção por manter o processo de monitoramento nesta pesquisa se deu por compreendermos que a ausência de dados também reflete uma escolha política. A ausência de monitoramento e avaliação são fatores que contribuem para o fracasso de uma política (ARANDA, RODRIGUES, MILITÃO, 2020). Experiência já vivenciada no PNE 2001-2011 (DOURADO, 2010). Bem como a ausência de financiamento (VALENTE; ROMANO, 2002; SAVIANI, 2016b).

A documentação sobre o monitoramento local permitiu identificar aspectos já discutidos ao longo deste trabalho: a) a oscilação do papel atribuído ao PME, tendencialmente definido a partir da liderança governamental; b) o papel das exigências centrais para a relevância atribuída ao plano ao longo das gestões, a fim de estabelecer ações protocolares; c) a ausência de uma base social organizada capaz de influenciar as decisões políticas referentes ao PME ao longo do processo e d) a ausência de financiamento orientado para consecução das metas. Desse modo, concluímos que encontramos mais silêncios sobre o PME do que reflexos do plano na política educacional do Município.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desta pesquisa procurou contribuir para o registro da História da Educação e análise do planejamento da política educacional de São Carlos, buscando relacionar os aspectos encontrados no âmbito local para construção do PME e como se articularam às questões nacionais, às relações interfederativas, bem como a fatores exógenos que ultrapassam as preocupações educacionais em si. Dessa forma, perpassamos a dimensão da democracia nos termos liberais na qual se entremearam as tentativas (ou discursos) de experiências participativas na construção dos planos, pela apreensão possível no âmbito documental desta pesquisa.

A recuperação histórica desenvolvida buscou discutir o papel do Município no contexto do planejamento e da responsabilidade educacional que lhe foi atribuída ao longo desses anos, apesar das condições fiscais insuficientes desse ente federado. Como observamos, em momentos mais autoritários, o Município foi tomado como o executor de um planejamento tecnocrata sob a lógica economicista. Mesmo ao atingir o patamar de ente federado, na Constituição de 1988, e com a ampliação desse papel por meio da política de desconcentração fortemente acentuada na década de 1990, sob o paradigma neoliberal, a condição municipal não atingiu modificações significativas enquanto autonomia no planejamento educacional. Portanto, a ampliação da autonomia local como prerrogativa da descentralização pleiteada na Constituinte não se efetivou. E, conforme alertou-nos Arreche (1996), a descentralização não correspondia diretamente à extinção de centros autoritários nos próprios subsistemas.

Por outro lado, a participação da sociedade civil, que também era uma bandeira das lutas democratizantes, passou a ser ressignificada, como parte do receituário das conferências internacionais patrocinadas por órgãos financeiros. Em detrimento do processo decisório, as indicações internacionais tomaram a participação da sociedade civil como antídoto ao subfinanciamento da educação básica. A proposta era de promoção de um consenso para a corresponsabilização social. Isso sob o paradigma da Terceira via, na qual pelo espírito cívico, não existem diferenças quando se trata do bem comum almejado: “o progresso educação”, que, na atualização da Teoria do Capital Humano, conduziria ao progresso do país. Cresceu, no Brasil, com essa sociedade civil ressignificada, sob o princípio da eficiência da Reforma do Estado de 1990, a participação empresarial na condução das políticas educacionais e do Terceiro setor na oferta de “serviços educacionais”, mediante a minimização do Estado.

Foi a essas políticas neoliberais da década de 1990 que os governos federais considerados progressistas deram continuidade. Aprofundando e aprimorando as políticas educacionais de resultados. Na relação federativa, atrelou-se possibilidades de financiamento aos programas de indução, para que os governos locais implementassem a política do MEC. Conforme nos indicou Dagnino (2004), a reorientação neoliberal da década de 1990 ressignificou muitos elementos que fizeram parte das bandeiras democratizantes da década de 1980. Assim, sob princípios de racionalização econômica foram adotados “procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa” (DAGNINO, 2004, p.99), especialmente quanto à uma sociedade ativa e propositiva. Contudo, não mais de articulação da sociedade civil para a exigência da efetivação de direitos por meio de um Estado provedor.

Entretanto, os governos federais petistas, concomitantemente à continuidade dessas políticas centralizadoras de desconcentração, reacenderam a ideia da participação popular, reestabelecendo o FNE e recuperando a prática das conferências nacionais, anunciando a construção de um SNE, tendo o PNE como um dos instrumentos para concretizá-lo e os planos subnacionais como a articulação federativa nesse sentido. No âmbito municipal, também houve a promoção de conferências, nas quais, apesar de seus limites, observamos a ampliação do debate para além das propostas governamentais e a de expressão da necessidade de estruturação de políticas públicas educacionais com a definição clara das obrigações estatais.

Porém, as conferências não superaram o caráter consultivo e os planos educacionais que deveriam ser construídos a partir delas, de um diagnóstico preciso e garantia de investimentos assumiram outro percurso. Os Planos Municipais de Educação, fortemente impulsionados pelas ações e programas dos últimos governos do Partido dos Trabalhadores, não rompem com a lógica da racionalização financeira proposta com a adequação dos instrumentos locais (PPA, LDO e LOA) sem adição de novos recursos, nas condições já discutidas dos municípios no contexto da desconcentração das responsabilidades. Conforme expresso no material da SASE, tais planos promoveriam a articulação local para a consecução das metas do plano nacional, As metas do PNE, contudo, se materializaram pactuadas numa confluência dos mais distintos interesses ao longo do processo de tramitação do PNE, no qual muito do avanço do público discutido na CONAE foi desconfigurado.

Dentre as indicações para a construção dos planos, foram destacados pelo próprio MEC (BRASIL, 2005; BRASIL, 2014d) os aspectos técnicos e políticos que tal planejamento educacional exigiria, especialmente no sentido de romper com a descontinuidade administrativa, de modo a adotar os planos como políticas de Estado. Por isso, foram colocados

como elementos indispensáveis o planejamento conjunto entre sociedade civil e governo, utilização de base científica e previsibilidade orçamentária. Contudo, o que a dimensão local nos permitiu averiguar foi a ausência de efetividade do PME, dada desconexão com a realidade, que explicitava as demandas concretas da rede ao longo dos debates para levantamento de propostas. Assim como, a ausência de um trabalho técnico apurado, especialmente no levantamento diagnóstico e cruzamento de dados (demandas e financiamento) que agregassem às metas real caráter programático. Desse modo, identificamos, ao longo do período analisado, o esvaziamento político e técnico do PME de São Carlos, que resultou em um plano que mais se traduz como elemento de prestação de contas às demandas centralizadas do MEC, do que se enseja como norteador da política educacional local.

Nesse sentido, verificamos que o plano acabou revestindo-se do caráter gerencialista de prestação de contas, tornando-se peça exclusiva da burocracia, como revelou o Relatório de Monitoramento produzido exclusivamente para registro no SIMEC, sem qualquer construção consistente de indicadores locais ou socialização de informações que permitissem acompanhamento. Afinal, a prestação de contas atende a interesses externos. Por outro lado, ao carregar em si o verniz participativo, os planos serviram como legitimação de processos políticos no imaginário social. Todavia, estes não se traduzem em avanços concretos, como demonstra, mais uma vez, a dilapidação de financiamento do próprio Plano Nacional de Educação 2014-2024 por meio da EC 95/2016, que impossibilita novos investimentos em educação.

No âmbito local, dentre os projetos políticos nacionais em disputa discutidos ao longo desta pesquisa, não foi a racionalidade social e democrática que se concretizou. Assim, nos liames neoliberais, o PME tornou-se um documento cuja finalidade não ultrapassa a prestação de contas como materialização de uma performatividade do município no atendimento de exigências burocráticas. Não se constituiu como uma política de Estado na orientação da política educacional nem no município, nem para o município (como traduziu o silêncio dos espaços formais de representatividade, bem como dos trabalhadores da educação e da sociedade civil em geral).

Buscando respostas para aquelas questões iniciais de como seria possível tamanho silêncio se o processo se anunciava uma construção democrática e participativa? Onde estava aquela sociedade civil que debatera as propostas para o plano decenal da educação são-carlense para reivindicar que as metas saíssem do papel? A mobilização social, seja na elaboração ou monitoramento desses planos por meio dos CMEs ou Fóruns Municipais de Educação, foi outro elemento que analisamos. Questionamos em que medida se colocam forças sociais em disputa

para garantia da educação enquanto direito social ou foram ações pontuais com participações forjadas num momento de reforço à governabilidade local. Isso, tendo em vista que, na atuação colegiada, é preciso atentar-se aos seus percalços, desafios e limitações dadas as condições mais orientadas por uma democracia formal do que pela busca de uma democracia substantiva.

Por isso, ao longo da pesquisa problematizamos qual a participação fomentada por esses colegiados. Nesse sentido, levantamos as contradições reveladas nos documentos entre a constituição de coletivos representativos por entidades com vigor e base social, ou a participação individual, despolitizada, fragmentária, nos princípios do individualismo e de uma corresponsabilização da sociedade civil ditadas pelo neoliberalismo, tal qual realçado nas políticas educacionais desde a década de 1990. E persistem questões sobre a distância entre colegiados e as bases, as consequências sociais e a explicitação dos valores que orientam suas decisões. Bem como em que medida tais colegiados poderiam fortalecer a ampliação de elementos da democracia direta, pois ao longo da pesquisa evidenciamos a limitação representativa do CME, bem como a ausência de uma orientação pela real democratização da gestão.

Ao recuperarmos os dez anos que envolveram a construção do PME em São Carlos, considerando como antecedentes os trabalhos desenvolvidos nas Conferências Municipais de Educação, a partir de 2005, também foi possível levantar as contradições do processo. Apesar do discurso de mobilização social e participação, mesmo com a Minuta do Projeto de Lei do Plano Municipal de Educação com base nas Conferências ser apresentada ao CME em 2008, os trabalhos só tiveram continuidade a partir de 2010, com claro protagonismo do Executivo na estruturação e da incorporação do CME por meio de uma comissão que retirou do plenário o encaminhamento e as decisões. Reconhecemos, nesse sentido, uma orientação liberal dessa participação.

As atividades desenvolvidas em 2011 para levantamento das demandas locais sob o princípio participativo que deveria engendrar o plano fomentaram reuniões. Porém não evidenciaram ultrapassar o caráter pontual de articulação da sociedade civil e dos profissionais da educação. Apesar de ser uma das ações programáticas do Partido dos Trabalhadores, os termos da participação eram desvinculados de um sentido de classe e não fomentaram a real articulação popular (ARANDA, 2009; ANDERSON, 2020). De modo que, no âmbito local, passou despercebida a inserção do artigo 3º como instrumento jurídico para facilitar o processo de tramitação por uma demanda governamental do partido, condicionando o PME à regulamentação específica. Ou seja, subordinando-o, mais uma vez, à protelação para que houvesse força de lei em qualquer meta ali assinalada.

Essa inconsistência entre o discurso da forte mobilização empreendida pode ser observada com as várias modificações a que o texto do PME foi submetido ao longo de sua elaboração e tramitação sem qualquer reação popular, seja nas conferências, seja na baixa absorção das propostas populares nas Minutas, seja na reorganização de gabinete proposta pelo CME em 2015, seja na alteração promovida pelo Executivo, seja no processo de tramitação do PL nº175/2015.

A tramitação do processo de elaboração do PME foi marcada por momentos de intensidade e protelação, bem como discussões transpassadas pelas indicações das políticas educacionais centralizadas, propostas e prazos estabelecidos pelo MEC, além da recuperação do conservadorismo, em ascensão nos últimos anos. As manifestações apontadas na 3ª Reunião extraordinária da Câmara Municipal em 2015 para aprovação do PME não superaram a mobilização pontual sobre as questões de gênero. Não houve, contudo, manifestação articulada de profissionais da educação ou de comunidades escolares mediante os demais retrocessos com relação às propostas educacionais, como por exemplo, no caso da educação infantil, conforme identificado a partir da análise das metas, e mesmo ao recuo das questões de financiamento. Por exemplo, o documento aprovado, apesar de para uma rede cujas matrículas são 66% da educação infantil, muito pouco expressa de propostas para essa etapa e não indica qualquer consistência de financiamento para alcançá-las.

A disputa entre público e privado também foi observada ao longo de todo processo, conforme denotam as indicações da III e VI Conferências Municipais, que imprimem concepções completamente diferentes com a relação à educação: a primeira na defesa do caráter estatal e a segunda na ampliação da corresponsabilização social, com adoção central dos princípios do documento internacional “Cidades educadoras”. Outro reduto desse debate foi a educação infantil, na defesa dos profissionais da educação pela ampliação dessa etapa por meio da educação pública estatal e a reivindicação da ampliação de financiamento das conveniadas e filantrópicas, sendo esta a proposta que conquistou espaço no PME, condizente com as indicações das políticas neoliberais e da Terceira via.

Mais um elemento foi condizente com as indicações do PDE e do próprio PNE 2014-2024, a ênfase das metas ligadas ao ensino fundamental ancorou-se no sistema de avaliação e alcance do IDEB. Sustentava-se o valor da política de resultados, de mensuração amplamente defendida durante as conferências internacionais e pelo empresariado como mecanismo para imprimir eficácia ao sistema. Ao ponto de traduzir na Minuta 2012 a instauração de um sistema municipal de avaliação como meta de gestão democrática. Portanto, destituindo completamente

a gestão democrática dos valores que subsidiaram o debate da inserção desse princípio no texto constitucional.

A construção do PME, com atuação direta do colegiado, também foi amplamente apresentada como elemento de busca de superação das ações políticas de governo, de modo a estabelecer uma política de Estado, tendo nos planos municipais a adequação das demandas locais ao PNE (BRASIL, 2016; SÃO CARLOS, 2013b). No entanto, conforme discutimos, o que se verificou no município de São Carlos foi a preponderância de dois aspectos mobilizadores da ação do CME com relação ao PME: a) atendimento a exigências centrais, para estabelecimento de convênios a fim de receber as transferências da União, no contexto do PAR e, posteriormente, das instruções da SASE; b) a adequação discursiva aos planos de governo, conforme sua identificação e grau de importância atribuído à participação social como um dos instrumentos de gestão. E, neste caso, a tendência à ampliação ou restrição de atuação do CME, numa representatividade outorgada, que não superou como característica central sua vinculação à SME.

O distanciamento do plenário ao longo da construção do primeiro PME, bem como as decisões sem debate com a população no processo de readequação demonstraram a fragilidade do CME local enquanto representatividade social. Do mesmo modo, o debate célere na Câmara, com a tomada de decisões na sala da presidência demonstrou a restrição do debate público orquestrado pelo Legislativo. São Carlos vivenciou um processo de construção de PME; entretanto, atrelado às marcas centralizadoras: seja das decisões governamentais do Executivo local; seja nas decisões políticas centradas em interesses fisiológicos do Legislativo; seja nas exigências do MEC e das políticas macro, orientadas pela perspectiva de gerenciamento, corresponsabilização social, mecanismos de avaliação e minimização de investimento público. Desse modo, a análise da educação em sua totalidade, problematizando-a a partir da realidade local para a construção de uma política pública orientada pelas necessidades sociais não ultrapassou os aspectos formais e discursivos.

Os termos de elaboração podem ter se iniciado aproximados de uma orientação moderna liberal de cidadania. Lembremos a adoção das referências iniciais para a discussão local: documentos construídos em fórum de debates que articularam a discussão com a sociedade e movimentos de defesa da educação, como a “Proposta da Sociedade Brasileira”. Contudo, ao longo do processo evidenciou-se a ausência de uma articulação social de base que encampasse as discussões. Por outro lado, o intenso incentivo governamental à participação em seu sentido liberal: pragmática, fragmentada, individualizada e tópica.

Distante, portanto, de possibilidade de se efetivar como força de negociação ou pressão social na construção da agenda. Ou reconhecimento, dos participantes, de uma finalidade social a ser alcançada em conjunto. Tanto que a modificação dos princípios e bases ao longo das conferências, a baixa absorção das propostas dos eventos da Comissão PME na Minuta de 2012, as orientações de gabinete (da SME e do CME na readequação) e de bastidores (do Executivo, procurador jurídico e do Legislativo na definição do que seria formalizado) não encontraram resistência, nem entre profissionais da educação, nem das comunidades escolares. O que se perpetuou no processo de monitoramento, com os descuidos técnicos na produção de dados que revelariam apenas a inexistência de efetividade do plano como ferramenta de planejamento. Seja pelo seu esvaziamento político, como demonstrou sua desconexão com as demandas concretas trazidas nos debates e ausência de um diagnóstico efetivo; seja pela debilidade técnica; seja pelas escolhas de cada gestão em continuar fomentando as decisões de governo.

Conforme demonstraram os dados de monitoramento, as ações governamentais foram protocolares. Ou seja, centralizadas, com objetivo de suprir as exigências da transmissão de informações no SIMEC. A fragilidade metodológica e inconsistência dos dados do Relatório de Monitoramento denotaram que não houve precisão do diagnóstico, nem a construção real de indicadores que permitissem o avanço na definição das características da rede e acompanhamento de ações que tivessem o PME como orientador. A compilação das conferências escolares expôs as contradições entre os dados do relatório e as condições vivenciadas na base, no cotidiano da ponta do sistema.

Compreendemos que a construção de uma base social ultrapassa a produção de eventos e reuniões de levantamentos de expectativas. Não negamos que essa é uma etapa, mas insuficiente na desconstrução de “comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade [que] podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos” (ARRECTHE, 1996, s/p), como é o caso da nossa experiência política como brasileiros. E os comportamentos arraigados identificados na experiência local foram a participação fomentada em sentido liberal, a centralização das decisões no núcleo governamental e a reprodução das condições políticas conservadoras.

Mais que elencar sugestões de metas, a construção de uma base social exigiria consciência da finalidade de sua articulação, um debate profundo na explicitação das diretrizes, capaz de permitir uma racionalidade social “justificando as opções adotadas e as prioridades assumidas” (SAVIANI, 2016b, p.371). O que implicaria um movimento muito mais amplo enquanto rede no estabelecimento dos princípios, diretrizes e metas desse Sistema Municipal

de Ensino, bem como o que orientaria os investimentos em educação, se o objetivo fosse realmente o planejamento e sua democratização. E não a disputa entre assembleias ou plenárias em que a dimensão imediata levasse cada grupo de interesse a disputar por seu quinhão no PME. Nesse sentido, vale recuperarmos o conceito de sistema como “unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2017, p.3). A multiplicidade não é apagada, mas intencionalmente impulsionada ao estabelecimento de uma relação orgânica, a ser orientada pela racionalidade social.

Um plano que se pretendesse municipal, ainda que sem fugir da articulação ao PNE, não poderia dispensar como prioridade as necessidades do que a organização federativa coloca como competência do município: a educação infantil e ensino fundamental, seguido de setores relevantes para seu desenvolvimento, como a educação especial e a educação de jovens e adultos. Além das bases objetivas para sua implementação, como financiamento e valorização e formação dos profissionais de educação (SAVIANI, 2016b).

Trata-se, portanto, de encontrar como a dimensão local se relaciona com a dimensão global das políticas educacionais. Estabelecer a articulação federativa não se restringia a colocar *pari passu* meta a meta, como tanto se preocupou o CME, em 2015, na ação estritamente formal de readequação do PME. E sim, buscar a dimensão (almejada e possível) do município no regime de colaboração que deveria orientar as políticas públicas brasileiras. Inclusive, identificando e organizando-se para transpor, com a participação social na reivindicação do direito, os limites impostos pela protelação na construção de mecanismos do regime de colaboração por meio de sua regulamentação. Além, é claro, de prover condições de financiamento adequadas à garantia de que o Estado exerça seu papel enquanto provedor das políticas sociais. Ou seja, que superem o modelo neoliberal cada vez mais aprofundado na orientação das políticas públicas.

Para isso, retomamos a indicação de Cury (2009) sobre a necessidade de regulamentação, ainda inexistente do regime de colaboração assinalado na Constituição, bem como, a correspondência do federalismo jurídico-parlamentar e federalismo fiscal. Elementos básicos para a constituição de um Sistema Nacional de Educação, no qual as identidades e necessidades locais possibilitem a coerência social interna, que lhe permita uma relativa autonomia, como também em seu papel no SNE, que lhe garanta clareza das ações e condições de financiamento. Condições sem as quais a democratização por meio de colegiados locais também não ultrapassa os aspectos discursivos e formais. Nesse sentido, tanto a sociedade civil, quanto os municípios são convidados à participação outorgada, em detrimento de uma democratização real do planejamento.

É importante, entretanto, demarcar que o processo não se caracterizou por um continuum. Apesar das limitações e contradições identificadas, houve diferenças fulcrais. Uma delas, sem dúvida, foi o afastamento, tanto no âmbito local quanto nacional, da concepção política social democrata e aprofundamento do neoliberalismo, em sentido mais ortodoxo. E isso trouxe consequências não apenas ao financiamento e gestão, como também no arrefecimento do debate público, da gestão participativa e de valores da democracia. Nesse sentido, não podemos esquecer que, apesar dos limites, a “democracia formal-institucional é um instrumento, um momento (necessário, porém insuficiente) na construção da democracia substantiva” (DURIGUETTO, 2011, p. 296).

Apesar dos limites, o debate com a sociedade traz à tona as contradições das práticas e políticas tecnocráticas ainda vigentes, inclusive pelas decisões políticas do governo local. O debate público evidencia as condições reais, de base, da precarização cotidiana, da não efetivação da educação pública de qualidade como um direito social, bem como a multiplicidade e complexidade dos fatores aí envolvidos. A abertura à participação social explicita a ineficácia das receitas prontas, abala a certeza das padronizações adotadas a partir da racionalidade econômica, tão cara ao gerencialismo. Traz, enfim, a dimensão social concreta, que tantas vezes passa ao largo na construção das políticas educacionais.

Se houve limites quanto ao fomento de uma articulação realmente popular nos debates que não permitiram ultrapassar a participação fragmentada e impossibilitaram a construção maior de sentidos coletivos sobre a educação municipal, bem como a busca de hegemonia, a resposta não é a extinção dos espaços de debate. Se o CME tem se demonstrado aparelhado pela gestão municipal, a resposta não é abrir mão da organização popular por melhores condições de oferta de educação pública, e sim a necessidade de novos coletivos para debate e demanda pública. Se ainda não houve a organização sistemática de dados objetivos de rede com a acuidade técnica para um planejamento e o desdobramento em termos práticos, programáticos e com indicações de financiamento para sua materialização, a resposta não é resignar-se à negação do Sistema Municipal de Ensino. Se a desconcentração de responsabilidades não foi acompanhada de real descentralização política, fortalecimento da autonomia e regulamentação do regime de colaboração, a resposta não é desvincular-se do que a Constituição permitiu avançar.

O aprofundamento neoliberal acentua cada vez mais as desigualdades e nos distancia do horizonte de superação dos termos de uma igualdade formal em função de uma igualdade real. A superação dessas condições impõe à sociedade civil o desafio de transpor o âmbito da defesa exclusiva do interesse privado, “do corporativismo, da fragmentação e da dessolidarização de

suas lutas, práticas tão caras ao ideário neoliberal [...] romper com o caráter da parcialidade e do corporativismo de suas reivindicações” (DURIGUETTO, 2008, p.93). É preciso, no entanto, encontrar os espaços de contradição nesses tempos em que vivemos e, por meio de articulação social que nos permita recolocar a racionalidade social no centro da decisão política, buscar a construção de uma contra hegemonia que coloque como horizonte a democracia substantiva.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. A oferta educativa e responsabilização no PDE: Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, São Luís, v. 38, n. 135, p.779-796, set./dez. 2008.
- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/15: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *RBP AE*, Distrito Federal, v. 32, n.3, p.653-673, set-dez 2016.
- ANDERSON, Perry. *Brasil à parte 1964-2019*. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda. *O significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI: o declarado no PPA “Brasil de Todos (2004-2007)”*. 2009. 234f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2009.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 39, n°. 145, p. 908-928, out.-dez., 2018.
- ARELARO, Lisete R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação da política? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n°. 100, p. 899-919, out., 2007.
- ARRECTHE, Marta. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? *Novos estud.* CEBRAP, São Paulo, v.37, n°03, p. 395-414, set.–dez. 2018.
- ARRECTHE, Marta. Os mitos da descentralização. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v.11, n.31, s/p, São Paulo, jun. 1996.
- ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 1ª Reunião Ordinária, mar. 2010a.
- ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 3ª Reunião Ordinária, jun. 2010b.
- ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 5ª Reunião Ordinária, jul. 2010c.
- ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 10ª Reunião Ordinária, fev. 2011a.
- ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 10ª Reunião Ordinária, fev. 2011a.
- ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 12ª Reunião Ordinária, abr. 2011b.

ATA DA PLENÁRIA LIVRE EIXO EDUCAÇÃO INFANTIL. São Carlos. Síntese das propostas da Plenária Livre do dia 08/09/2011. Set, 2011c.

ATA DA PLENÁRIA LIVRE EIXO EDUCAÇÃO INFANTIL. São Carlos. Ata das contribuições de proposta elaboradas através das plenárias livres realizadas em 14 e 22/09/2011. Set, 2011d

ATA DA COMPILAÇÃO DE PROPOSTAS POR GRUPO DE TRABALHO. São Carlos, s/d, 2011e.

ATA DA COMPILAÇÃO REUNIÃO REALIZADA NA CRECHE DIVINA PROVIDÊNCIA. São Carlos. Compilação das propostas elencadas através das contribuições pelos representantes das creches filantrópicas e pais de alunos atendidos por este segmento em 22/10/2011. Out, 2011f.

ATA DO I FÓRUM DO ENSINO FUNDAMENTAL. São Carlos. Discutindo Diretrizes para o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Carlos. Out, 2011g.

ATA DAS PROPOSTAS DO EIXO DIVERSIDADE E INCLUSÃO. São Carlos. Compilação a ata da audiência pública realizada em 08/10/2011. Out, 2011h.

ATA DAS PROPOSTAS PRÉ_CONFERÊNCIAS DO EIXO DIVERSIDADE E INCLUSÃO. São Carlos. Compilação das propostas pré conferências do eixo Diversidade e Inclusão realizadas em 21 e 22/10. Out, 2011i.

ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 6ª Reunião Ordinária, out. 2014a.

ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 7ª Reunião Ordinária, nov. 2014b.

ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 3ª Reunião Extraordinária, mai. 2015a.

ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 12ª Reunião Ordinária, jun. 2015b.

ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 6ª Reunião Ordinária, abr. 2017a.

ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 2ª Reunião Extraordinária, set. 2017b.

ATA DO CME. São Carlos: Conselho Municipal de Educação, 7ª Reunião Ordinária, nov. 2017c.

ATA DA CÂMARA MUNICIPAL. São Carlos: Câmara Municipal, 3ª Reunião extraordinária, jun. 2015.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para

educação municipal. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, setembro/2002.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BODIÃO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. *Educ. Real.*, Porto Alegre, vol.41, n.2, abr./jun. 2016.

BOITO JUNIOR, Armando. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora Unicamp/ São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BORGES, Regilson Maciel. Indicadores educacionais em foco: análise frente à realidade brasileira. In: ROTHEN, José Carlos; SANTANA, Andreia da Cunha Malheiros [org]. *Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa*. São Carlos: EdUFSCar, 2018, p. 115-138.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p. – (Série textos básicos; n. 67) Disponível em: <<http://www.sepror.am.gov.br/wp-content/uploads/2016/04/Constituicao-Federal.pdf>> Acesso em: 23 ago 2018.

BRASIL. *Educação para todos: a Conferência de Nova Delhi*. Brasília, 1994.

BRASIL. *Lei nº 9.131, 24 de novembro de 1995*, Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil [1995].

BRASIL. *Lei número 9.394, 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil [1996a]

BRASIL. *Lei número 9.424, 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. [1996b]

BRASIL. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Brasília: Casa Civil [2007]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao §

4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, [2009a].

BRASIL. *Lei 11.947, 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. . Brasília, [2009b].

BRASIL. *Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME / elaboração Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.*

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Estabelece o Plano Nacional de Educação 2001-2011. Brasília: Câmara dos Deputados [2001].

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Estabelece o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, [2014a].

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2015 / Ministério da Educação*. Brasília: MEC, 2014b.

BRASIL. *Planejando a próxima década: alinhando os Planos de Educação*. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014c.

BRASIL. *O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações*. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014d.

BRASIL. *Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 metas do PNE*. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014e.

BRASIL. *Documento Referência CONAE 2014 – O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação popular, Cooperação federativa e Regime de Colaboração*. Ministério de Educação, 2014f.

BRASIL. *PNE em movimento: caderno de orientações para o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação*. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. *Subchefia para assuntos jurídicos. Casa Civil. Presidência da República*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7480-16-maio-2011-610637-publicacaooriginal-132532-pe.html> Acesso em: 29 de nov de 2019

BRASIL. Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. *Subchefia para assuntos jurídicos. Casa Civil*.

Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9005.htm#art10 Acesso em: 29 de nov de 2019

BRASIL. Decreto nº 94.655, de 02 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. *Subchefia para assuntos jurídicos. Casa Civil. Presidência da República*. Disponível em: Acesso em 29 de nov de 2019

BRASIL-MEC (s/d). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, MEC.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda M. Duarte Araújo; GARCIA, Luciane T. dos Santos. Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. *RBP AE*. Distrito Federal, v. 32, n. 1, p. 047 - 067 jan./abr., 2016.

CARTA DE GOIÂNIA. *IV Conferência Brasileira de Educação*. 2 a 5 de setembro. Goiânia. 1986. Disponível em: http://www.floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadegoia%C3%A2nia1986_4cbe.pdf Acesso em: jan 2019

CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS. Associação Internacional das Cidades Educadoras. *1º Congresso Internacional das Cidades Educadoras*. Barcelona, 1990. <https://www.edcities.org/rede-portuguesa/wp-content/uploads/sites/12/2018/09/Carta-das-cidades-educadoras.pdf> Acesso em: abr 2021

CAVALIERE, Ana Maria. Escola pública de tempo integral no Brasil: Filantropia ou Política de Estado? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1205-1222, out.-dez., 2014.

CLARK, Jorge Uilson; NASCIMENTO, Manoel Nelito Matheus; SILVA, Romeu Adriano da. A administração escolar no período do governo militar (1964-1984). *Revista Histedbr online*. Campinas, nº especial, p.124-129, ago 2006.

CLIMACO, Arlene C. de Assim. Educação Infantil e PNE: balanço e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org). *Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024*. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

COSTA, Marilda. *A nova gestão pública e redefinição de fronteiras público-privadas na educação brasileira*. Curitiba: Appris, 2019.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CURY, Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *RBP AE*, Distrito Federal, v.25, n.1, p.13-30, jan-abr 2009.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: *FACES*, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004. Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf> Acesso em jan. 2021.
- DAVIES, Nicolas. *FUNDEB: a Redenção da Educação Básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.
- DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: Inep, 2016.
- DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024*. Campinas: Mercado das Letras, 2017.
- DOURADO, Luiz Fernandes. 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.
- DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Ângelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. *RBP AE*, Distrito Federal, v. 32, n. 2, p. 449 – 461, mai./ago. 2016.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário. *Libertas*, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, p. 83-94, jul./dez. 2008.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. Democracia: apontamentos do debate liberal e Marxista. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 11(2), p. 289-300, 2011.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila de Andrade. *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. 9ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 46-63.
- FONSECA, Marília. Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais. *RBP AE*, Distrito Federal, v. 30, n. 2, p. 251-268 mai./ago, 2014.
- FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2017.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil da década de 1990: subordinação ativa e consentida a lógica do mercado. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, nº 82, p. 93-130, abril 2003.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, vol. 16, nº 46, jan/abr, p.235-274, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf>

Acesso em: 26 nov 2018.

GARCIA, Paulo Sérgio; BIZZO, Nélio. O processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação na Região do Grande ABC. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 1, p. 337-362, jan./mar. 2018.

GOMES, Flávia Camila. As políticas educacionais na rede municipal de São Carlos: inventário da legislação trazida pelo diário oficial do município de 2014 a 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Pedagogia). São Carlos: UFSCar, 2018. 135p.

HAI, Alessandra Arce. *Educação Infantil: alimentação, neurociência e tecnologia*. Campinas: Editora Alínea, 2018.

HENRIQUES, Afonso Canella. *Política menor para os "mais pequenos": diagnóstico da política pública municipal para a Educação Infantil*. 2019. 191f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.

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

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *PNE em Movimento Construindo Indicadores Educacionais nos municípios*. Brasília, 2016.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990 uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.

LIMA, Francisco Williams Campos. *Controle social e descentralização na gestão da política educacional de Castanhal- PA*. 2014. 284f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

LIMA, Paulo Gomes; ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. Conselhos municipais de educação: participação, qualidade e gestão democrática como objeto de recorrência. *Rev. Diálogo Educ.*, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 326-347, abr./jun. 2018.

LOPES, Ana Paula Pinto Oliveira. *O associativismo na Cidade Educadora: o caso do Porto*. 2009. 344f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto: Área de especialização em Educação de Adultos e Animação Comunitária. Porto (Portugal), 2009.

MARTINS, Marcos Francisco; GROPPPO, Luís Antonio. *Sociedade Civil e Educação: fundamentos e tramas*. Campinas: Autores Associados, 2010.

MARTINS, Paulo de Sena. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

- MARTINS, Erika Moreira. *Todos pela Educação? Como empresários estão determinando a política educacional brasileira*. São Paulo: Lamparina, 2016.
- MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011
- MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Crise e Golpe*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- MAZZA, Alexandre. *Manual do direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MIGUEL, Luis Felipe. A reemergência da direita brasileira. In: GALLEGO, Esther Solano. *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- MINTO, Lalo Watanabe. MEC-USAID. *Glossário: Histebr*, 2018. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_mec-usaid%20.htm Acesso em: 16 nov 2019.
- MORETTI, Mônica F. Botiglieri. *O Banco Mundial, o neoliberalismo e as políticas de educação do campo no Brasil*. São Carlos: UFSCar, 2017. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de São Carlos, 2017.
- NAVES, Márcio Brilharino. A democracia e seu não lugar. *Idéias*. Campinas, n. 1, nova série, 1º semestre, 2010.
- NEVES, Lucia Maria Wanderley. Por que dois planos nacionais de educação? In: NEVES, Lucia Maria Wanderley. *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 2008.
- NEVES, Lucia Maria Wanderley. *A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar para o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.
- NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida; RANGEL, Juliano Soares. O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 509-526, jul./set. 2011.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 9ª Ed. Petrópolis: Vozes, p. 64-104, 2009.
- OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira; NASCIMENTO, Tatiane Oliveira Santos; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. O processo de elaboração dos planos municipais de educação: saberes, diretrizes e práticas. *RBP AE*, Distrito Federal, v. 35, n. 2, p. 491 - 513, mai./ago., 2019.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã Editora, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. *Currículo sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, p. 234-255, mai./ago., 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>> Acesso em: 27 nov 2018.

PINHEIRO, Camila Mendes; DAL RI, Neusa Maria. Democratização da Educação na década de 1980: o Fórum de Educação na Constituinte e a IV Conferência Brasileira de Educação (1986). In: *Anais da XI Jornada do HISTEDBR*, Cascavel, 2013. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/8/artigo_simposio_8_749_mila_pinheiro_@hotmail.com.pdf> Acesso em: 02 set 2015.

PINHEIRO, Camila Mendes. *O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e o princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988*. 234f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015. Marília, 2015.

PINHO, Ângela. *Governo Dória quer transferir a gestões municipais 627 mil alunos do estado*. Folha de São Paulo. 28 ago. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2019/08/governo-doria-quer-transferir-a-gestoes-municipais-627-mil-alunos-do-estado-cjzvl1rws016101li6fdpi4qy.html> Acesso em jun 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal: 30 anos de mobilização social. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 39, nº. 145, p.846-869, out.-dez., 2018.

PIOLLI, Gisiley Paulim Zucco. *Conselhos Municipais de Educação de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia: instâncias democráticas ou de regulação do Estado?* 2016. 1 recurso online, 799f. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2016. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/305032>> Acesso em nov 2020

RAMOS, Géssica Priscila. *Entre a proposta e o pretexto da qualidade de ensino: uma leitura sobre os liames da valorização docente a partir do FUNDEF*. 2014. 310f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. Campinas: UNICAMP, 1995. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, 1995.

SALLES, Ricardo de Pádua. *Participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto*. Dissertação (Mestrado em Educação). Ribeirão Preto: USP, 2016. Universidade de São Paulo, 2016.

SÃO CARLOS. *Lei nº 10.659, de 27 de julho de 1993*. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. São Carlos, [1993].

SÃO CARLOS. *Lei nº 10.854, de 4 de julho de 1994*. Dá nova redação ao parágrafo 7º do

artigo 2º da Lei nº 10.659, bem como suprime o parágrafo 8º do mesmo artigo, que dispõe sobre a criação Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. São Carlos, [1994].

SÃO CARLOS. *Lei nº 13.166*, de 18 de junho de 2003. Dispõe sobre Conselho Municipal de Educação, criado pela lei 10.659/1993, e dá outras providências. São Carlos, [2003].

SÃO CARLOS. *Decreto 166/04*, de 2 de julho de 2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de São Carlos. São Carlos, [2004]

SÃO CARLOS. *Decreto 268/09*, de 28 de julho de 2004. Altera dispositivos do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de São Carlos e dá outras providências. São Carlos, [2004]

SÃO CARLOS. *Lei nº 13.889*, de 18 de outubro de 2006. Estrutura e organiza a educação pública municipal de São Carlos, institui o Plano de Carreira e Remuneração para os profissionais da educação, e dá outras Providências. São Carlos, [2006a].

SÃO CARLOS. *Lei nº 13.795*, de 4 de maio de 2006. Cria o Sistema Municipal de Ensino de São Carlos e dá outras providências. São Carlos, [2006b].

SÃO CARLOS. *Relatório da III Conferência Municipal de Educação: Diretrizes para um Plano Municipal de Educação*. São Carlos, 2005.

SÃO CARLOS. *Relatório da IV Conferência Municipal de Educação*. São Carlos, 2007.

SÃO CARLOS. *Plano Municipal de Educação – Minuta*. São Carlos, 2008.

SÃO CARLOS. *Conferência intermunicipal de educação polo de São Carlos; V Conferência Municipal de Educação de São Carlos*. São Carlos, 2009.

SÃO CARLOS. *Decreto 217/11*, de 20 de maio de 2011. Dispõe sobre a Comissão Especial para a construção do Plano Municipal de Educação de São Carlos- Comissão PME. São Carlos, [2011]

SÃO CARLOS. Câmara Municipal de São Carlos Projeto de Lei nº 509. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2013-2022 e dá outras providências. São Carlos, [2012].

SÃO CARLOS. *Lei nº 16.920*, de 9 de dezembro de 2013. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2014-2023 e dá outras providências. São Carlos, [2013a].

SÃO CARLOS. *Caminhos e perspectivas para a educação de São Carlos: processo de construção do primeiro Plano Decenal de Educação do Município*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2013b.

SÃO CARLOS. Câmara Municipal de São Carlos Projeto de Lei nº 273. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2014-2023 e dá outras providências. São Carlos, [2013c].

SÃO CARLOS. *Lei nº 17.492*, de 22 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. São Carlos, [2015a].

SÃO CARLOS. Câmara Municipal de São Carlos Projeto de Lei nº 175. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. São Carlos, [2015b].

SÃO CARLOS. *Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação - PME* de São Carlos – Período de 2015 a 2017. São Carlos, 2017a.

SÃO CARLOS. *Contribuições das Conferências Escolares - 8ª Conferência Municipal de Educação: A consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE, do Plano Nacional de Educação – PNE e do Plano Municipal de Educação – PME Um compromisso com a educação de São Carlos*. São Carlos, 2017b.

SÃO CARLOS. *Ficha de Monitoramento do PME*. Secretaria Municipal de Educação. São Carlos, 2018.

SÃO CARLOS. *Apresentação: Planejamento e Protocolo para um possível retorno às aulas presenciais – GT Secretaria Municipal de Educação*. São Carlos: Secretaria de Educação, 2020.

SÃO PAULO. *Lei nº 9143*, de 09 de março de 1995. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento dos Conselhos Municipais e Regionais de Educação. São Paulo, [1995].

SÃO PAULO. Conselho Estadual de Educação. *Deliberação 11/97*. Dispõe sobre os Sistemas Municipais de Ensino e dá outras providências. São Paulo, 1997.

SAVIANI, Dermeval. *Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas*. Campinas, *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. *RBP AE*, Distrito Federal, v. 29, n.2, p. 207-221, mai/ago. 2013a.

SAVIANI, Dermeval. *História das Ideias Pedagógicas*. Campinas: Autores Associados, 2013b.

SAVIANI, Dermeval. *A lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas*. 13ª Ed. Campinas: Autores Associados, 2016a.

SAVIANI, Dermeval. *Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma nova política educacional*. 5ª Ed. Campinas: Autores Associados, 2016b.

SAVIANI, Dermeval. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. Campinas, *Rev. HISTEDBR On-line*, v.18, n.2 [76], p.291-304, abr./jun. 2018. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/issue/view/1540/showToc> Acesso em 09 de jul de 2018.

SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: Significado, controvérsias e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 2ª ed., 2017.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; VIEGAS, Elis Regina dos Santos. Descentralização da política educacional e responsabilização municipal: implicações para o trabalho docente. In. CARMO, Jefferson Carriello do; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SOUZA E SILVA, Celeida Maria Costa de (org). *Transformações do Estado e influências nas políticas públicas educacionais do Brasil*. Campinas: Mercado das Letras, 2106. (p.13-34)

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Carmen. *Evidências da conciliação política na construção do Plano Nacional de Educação: 2014-2024*. Curitiba: Appris, 2016.

SILVA, Maria Abádia da. *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional*. Campinas: UNICAMP, 1999. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, 1999. 344p

SILVA, Maria Abádia da; PEREIRA, Rodrigo da Silva. Proposições do Banco Mundial e da OCDE para educação básica pública obrigatória. In CARMO, Jefferson Carriello do; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SOUZA E SILVA, Celeida Maria Costa de (org). *Transformações do Estado e influências nas políticas públicas educacionais do Brasil*. Campinas: Mercado das Letras, 2016. p.89-118

SILVA, Maria Vieira; PERONI, Vera Maria. As mutações na oferta da educação pública no período pós-Constituição Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática. *RBPAE*, Distrito Federal, v. 29, n.2, p. 243-262, mai/ago., 2013.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. Mundialização financeira do capital, estado neoliberal e as mudanças nas universidades em âmbito mundial (world class university). In: _____. *The New Brazilian University A busca por resultados comercializáveis: Para quem?* São Paulo: Autores Associados, 2016.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez., 2004

SOUZA, Donaldo Bello; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Planos Municipais de Educação metropolitanos: desafios ao acompanhamento e avaliação local. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 35, n. 3, p. 758-783, jul./set., 2017

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização de Políticas no Brasil. In: (p.47-104) DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TERCEIRA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Gravação da Sessão de 19 de junho de 2015 para aprovação do PME. São Carlos, 2015.

TOLEDO, Cesar Alencar Arnautde; GIMENEZ, José Carlos. Educação e Pesquisa: fontes e documentos. In: CASIMIRO, Ana Palmira Bittencourt S; LOMBARDI, José Claudinei; MAGALHÃES, Livia Diana Rocha. *A pesquisa e a preservação de arquivos e fontes para a Educação, Cultura e Memória*. Campinas: Editora Alínea, 2012. p. 109-128.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 125-191.

UNESCO. *Educação para Todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 96-107, setembro/2002.

VIZZOTTO, Liane; CORSETTI, Berenice; PEGORARA JUNIOR, Aurélio. A evolução das normas legais na relação público-privada para a Educação. *Revista Práxis Educacional*, Vitória da Conquista -UESB, p. 58-79, 2019.

WCEA. Satisfação das necessidades de aprendizagem: uma visão para o decênio de 1990. In: *Conferência Mundial de Educação para todos*. Jomtien, 1990.

ANEXO A – Cronograma de eventos 2011

			PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE SÃO CARLOS ESPAÇOS DE APOIO/FORMAÇÃO E ESPAÇOS DE DELIBERAÇÃO CRONOGRAMA DE ATIVIDADES - 2011			
DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE/COORD.	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
20/05 6ª f	Paço Municipal	19h	Lançamento oficial dos trabalhos p/ construção PME – Prefeito Oswaldo Duarte Filho Construção do Plano Municipal de Educação e sua Importância para os municípios .	Prefeito Oswaldo Duarte Filho Deputado Federal Newton Lima Neto Secretária Municipal de Educação- Lourdes de Souza Moraes. Construção do Plano Municipal de Educação e sua Importância para os municípios .	Profissionais da educação, representantes de Secretarias, Coordenadorias e outros segmentos que atuam com projetos e ações voltadas à infância, adolescência e juventude, e demais pessoas interessadas nas questões da educação.	-----
21/05 sábado	Paço Municipal	8h30 às 12h30	Seminário e Formação Seminário Desafios e Necessidades para a Construção Democrática do PME – profª Roberta Stangherlin- Instituto Paulo Frei - IPF	Construção do Plano Municipal de Educação e sua Importância para os municípios	Profissionais da educação, representantes de Secretarias, Coordenadorias e outros segmentos que atuam com projetos e ações voltadas à infância, adolescência e juventude, e demais pessoas interessadas nas questões da educação.	-----
08/06- 4ª	Diocesan o La Salle	das 19h às 21h	LANÇAMENTO DOS CRÉDITOS EDUCAÇÃO. EIXO 11- CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, CULTURA E MEIO AMBIENTE ESPAÇO DE FORMAÇÃO E ESTUDO Mobilizar e oferecer subsídios para que todos os técnicos e não técnicos em educação participem da elaboração e construção do Plano Municipal de Educação –PME na temática da Educação Ambiental.	COORD. ISABEL P. DOMINGUES (Chefe da Divisão Ed. Ambiental-PMSC) O diálogo entre o ProMEIA (Programa Municipal de Meio Ambiente) e o PME (Plano Municipal de Educação).	Profissionais da educação, representantes de Secretarias, Coordenadorias e outros segmentos que atuam com projetos e ações voltadas à infância, adolescência e juventude, e demais pessoas interessadas nas questões da educação.	02
09/06	FESC	das 14h às 17h	MOBILIZAÇÃO DOS DIRETORES/GESTORES -Organizar reunião com diretores, gestores comunitários e conselheiros de escola	Secretária Municipal de Educação Lourdes de Souza Moraes	SME / Comissão PME/Diretores de CEMEIs e EMEBs/Gestores Comunitários/ conselheiros de escolas	-----
15/06-4ª	Orçamento Participativ o- OP	das 19h às 21h	EIXO 11- CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, CULTURA E MEIO AMBIENTE ESPAÇO DE ESTUDO - ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO DE PROPOSTAS - Educação Ambiental -O diálogo entre o ProMEIA (Programa Municipal de Meio Ambiente) e o PME (Plano Municipal de Educação).	COORD. ISABEL P. DOMINGUES (Chefe da Divisão Ed. Ambiental-PMSC). REA – REDE DE ED. AMBIENTAL	Profissionais de educação, representantes de Secretarias, Coordenadorias e demais segmentos da Sociedade	02

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
16/06- 5ª	BIBLIO AMADEU AMARAL	Das 19h às 21h	EIXO 11- CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, CULTURA E MEIO AMBIENTE ESPAÇO DE ESTUDO - ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO DE PROPOSTAS Bate Papo Sala Verde: Construção de Indicação para Avaliação ProMEIA- Programa Municipal Educação Ambiental- O diálogo entre o ProMEIA (Programa Municipal de Meio Ambiente) e o PME (Plano Municipal de Educação).	COORD. ISABEL P. DOMINGUES (Chefe da Divisão Ed. Ambiental-PMSC). REA – REDE DE ED. AMBIENTAL	Profissionais de educação, representantes de Secretarias, Coordenadorias e demais segmentos da Sociedade	02
18/06 sábado	Diocesan o La Salle	Das 8h às 12h	EIXO 11- CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, CULTURA E MEIO AMBIENTE ESPAÇO DE ESTUDO - ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO DE PROPOSTAS Apresentação dos Trabalhos de Educação- EA/2011 e deliberação sobre as propostas a serem enviadas a Comissão PME sobre o eixo Ed. Ambiental	COORD. ISABEL P. DOMINGUES (Chefe da Divisão Ed. Ambiental-PMSC). REA – REDE DE ED. AMBIENTAL	Profissionais de educação, representantes de Secretarias, Coordenadorias e demais segmentos da Sociedade	08
22/06 4ª	PAÇO MUNICIPAL	Das 10h às 12h	ORIENTAÇÃO DIRETORES Orientar os diretores dos CEMEIs e das EMEBs para a utilização do HTPC como meio de discussões, reflexões e de contribuição à construção do PME - Tema: "A Importância do Plano Municipal de Educação-PME e a Educação do Município"	Palestrante: Prof. Ramez Atique	Diretores de Escolas/Técnicos de Secretarias Municipais Conselheiros/Gestores Comunitários/Diretores Ensino/Escolas Profissionalizantes/Escolas Particulares/Universidades/Secretarias Municipais/Diretoria de Judiciário/Legislativo/Executivo/SME / Comissão PME/Diretores de CEMEIs e EMEBs/Gestores Comunitários/ conselheiros de escolas Demais interessados	-----
30/06- 5ª feira -	E.E Jesuino de Arruda	Das 19h às 21 h	Palestra- " A Importância do Plano Municipal de Educação – PME para a Educação do Município "	Palestrante: Prof. Ramez Atique	Região IV V VI -Profissionais da Educação- Movimentos Sociais Associações-Sindicatos-Igrejas-Centros Comunitários Demais interessados	02
06/07- 4ª	EE ÁLVARO GUIÃO	Das 19h às 21 h	Palestra: "A Importância do Plano Municipal de Educação – PME para a Educação do Município"	Palestrante: Prof. Ramez Atique	Região I,II,III -Profissionais da Educação- Movimentos Sociais Associações-Sindicatos-Igrejas-Centros Comunitários Demais interessados	02

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
30/07- SABADO	PAÇO MUNICIPAL	Das 9h às 12h	Palestra- " O PNE e suas implicações para a construção do PME "	Palestrante Romualdo Portella-USP	Profissionais de educação, representantes de Secretarias, Coordenadorias e demais segmentos da Sociedade	06
03/08 4ª	Paço Municipal	das 19h às 21h	EIXO 7-DIVERSIDADE PLENÁRIA LIVRE Plano Municipal de Educação na perspectiva da Educação das Relações Etnicorraciais".	Prof.Dra. Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Prof.Ms Evaldo Rieiro Oliveira Flávio Santiago Prof. Ellen de Lima Souza	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação.	02
10/08 4ª	Paço Municipal	Das 19 às 21h	EIXO GESTÃO DEMOCRÁTICA ESPAÇO DE ESTUDO E PROPOSTAS- Debate mecanismos de aprofundamento da gestão democrática- Conselhos(SME/COPRGC)	Genia Montanar Membros da Comissão PME-	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação.	02
17/08 4ª	Centro Municipal de Cultura Afro-brasileira Odele dos Santos	das 19h às 21h	EIXO 7 DIVERSIDADE/ED INFANTIL PLENÁRIA LIVRE Oficina: O Currículo da Ed. Infantil na perspectiva das Relações Etnico-Raciais para a construção do Plano Municipal de Educação(título a confirmar)	Professora Ellen de Lima Souza	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação.	02
20/08 Sab.	E.E. Alvaro Guião	das 8h30 Às 12h30	EIXO 2 – ENSINO FUNDAMENTAL ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO-AUDIÊNCIA PÚBLICA I Fórum do Ensino Fundamental : Discutindo Diretrizes para o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Carlos Espaço de formação e de deliberação	Maria Helena de Fátima Luchesi Martins Luz Viviane Filho Ramez Alique	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação.	08
22/08 2ª	R2- CEMEI Vicente Keppe R4-CEMEI Osmar de Martini R5 E E Jesuino de Aruda	Das 18h30 às 20h	ESPAÇO DE FORMAÇÃO E ESTUDO. HIPC Apresentação dos trabalhos do PME- espaço de formação	Comissão PME e Técnicos da SME	Membros da Comissão PME- Professores da rede municipal – Região2, Região 4 e Região 5	-----

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
23/08 3ª	Secretaria Municipal de Educação	Das 16 às 18h	ESPAÇO DE ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO Continuidade dos trabalhos e mobilização do ensino profissionalizante	Representantes do Ensino Profissionalizante	Membros da Comissão PME, representantes das escolas profissionalizantes e demais interessados.	-----
25/08 5ª	Prédio do CIESP	às 17h	Apresentação/mobilização dos trabalhos do PME	Membros PME- Representantes CIESP	Membros da Comissão PME e representantes do CIESP	-----
29/08 2ª	OP	ÀS 15h	ESPAÇO PARA CONSTRUÇÃO DE PROPOSTAS- CURRÍCULO/CERTIFICAÇÃO/INOV AÇÃO/FORMAÇÃO GERAL E ESPECÍFICA	IFSP- NATANAEL E JOÃO E GLAUCIA-SENAC	Representantes do Ensino Profissionalizante SENAC E IFSP- MEMBROS DA COMISSÃO PME	-----
27/08 Sabado	Paço Municipal	Das 8h30 às 12h30	EIXO 11- ...Cultura e ESPAÇO DE FORMAÇÃO- SEMINÁRIO- Arte e Educação e Plano Municipal de Educação(PME)- ESPAÇO DE FORMAÇÃO E ESTUDO Construção e deliberação de propostas a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Profª Drª Mirian C. F. D. Martins (Mackenzie – SP). Vivian Parreira da S. (Coordenadora Geral da Teia e Coordenadora do Grupo de Danças Brasileiras "Girafulô") Prof. Alexandre Rodrigues (Escola Educativa e coordenador do curso "Teatro no Teatro") Lívia Dotto Martucci (Divisão de Artes Visuais – Coordenadora de Artes e Cultura) Profª Daniela D. Machado –JFSCar	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação.	08
29/08 2ª	EMEB Dallia Galli	Das 17h45 às 19h45	EIXO 3 -EJA ESPAÇO DE ESTUDO E FORMAÇÃO EJA – espaço de elaboração de proposta dos professores da EJA	Coord. do Eixo EJA-PME, Técnicos da EJA da SME e membros da Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----
29/08 2ª	R1 CEMEI Antonio Rodon R3-Paço Municipal R6-EMEB Denggi	Das 18h30 às 20h	ESPAÇO DE ESTUDO E FORMAÇÃO Apresentação dos trabalhos do PME- espaço de formação	Comissão PME-Técnicos da SME	Docentes da rede municipal – Região1, Região 3 e Região 6	-----
31/08 4ª	OP	às 15h	ESPAÇO PARA CONSTRUÇÃO DE PROPOSTAS- PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NA DISCUSSÃO SOBRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	Coord. do Eixo Ensino Profissionalizante- Membros da Comissão PME- Representantes do SENAI – Eduardo/ sind. Marcos / Herbert / Emerson (empreg. renda)	Representantes do Ensino Profissionalizante	-----

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
01/09 5ª F	Paço Municipal	DAS 19h às 21h	EIXO 2 - ENSINO FUNDAMENTAL(2ª ETAPA) ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO-AUDIÊNCIA PÚBLICA I Fórum do Ensino Fundamental : Discutindo Diretrizes para o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Carlos Espaço de formação e de deliberação	Professor Ramez Atique e coord. do eixo Ensino Fundamental/ técnicos da SME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
01/09 5ª F	SME	Às 15h	ESPAÇO DE ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO(PME) Ensino Superior - Apresentação dos trabalhos do PME	Coord. do eixo do ensino superior, membros da Comissão PME e das Escolas de Ensino Superior	Representantes do Ensino Superior- UFSCar/ UNICEP/USP	-----
02/09 6ª F	OP	às 9h30	ESPAÇO PARA CONSTRUÇÃO DE PROPOSTAS- INCLUSÃO	Representantes da FESC/ SMEIU CARMO – MARISA -SHIMBA	Representantes do Ensino Profissionalizante e membros da Comissão PME	-----
03/09 sábado	FESC	Das 8h30 às 11H30 DAS 13h30 às 16h30	EIXO 8- GESTÃO DEMOCRÁTICA ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA - GESTÃO DEMOCRÁTICA e o Plano Municipal de Educação (PME) Construção e deliberação de propostas a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Professor Dr. Arlindo Queiroz- MEC	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	08
08/09 5ª F	CEMEI Vicente Keppe	Das 18h30 às 21h	EIXO 1- EDUCAÇÃO INFANTIL ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- PLENÁRIA LIVRE Deliberação de propostas a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Professora Sandra Ruffino- Professora da Rede Municipal de São Carlos FREI (Fórum Regional de Educação Infantil- Região Central)	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	03
08/09 5ª F	Paço Municipal	Das 16h às 20h30	EIXO 2 - ENSINO FUNDAMENTAL(3ª ETAPA) ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO-AUDIÊNCIA PÚBLICA – I Fórum do Ensino Fundamental - Discutindo Diretrizes para o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Carlos Espaço de formação e de deliberação.	Alessandra Marques Cunha (Chefe de Divisão do Ensino Fundamental da SME) Coord. do Eixo Ensino Fundamental e membros da Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
09/09	SME	Das 19h às 21h	ESPAÇO PARA CONSTRUÇÃO DE PROPOSTAS- FINANCIAMENTO – Conselhos de Escola	Técnicos da SME, Representantes dos Conselhos de Escolas municipais e estaduais e APM	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
10/09 sábado	Paço Municipal	Das 8h às 13horas	EIXO 9- FINANCIAMENTO DA ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA Constituição e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Professor Jose Marcelino-USP Apresentação DAF- ROSELEI FRANÇOSO E COMISSÃO PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	10
14/09 4ª F	Paço Municipal	Das 19h às 21h	EIXO 1 - ED. INFANTIL ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA Fórum Intermunicipal de Educação infantil Constituição e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME- Coord. do eixo de Ed. Infantil	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, escolas particulares Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
15/09 5ª F	Auditorio da Biblioteca Municipal	Das 19h às 21h	EIXO 11- CIENCIA /TECNOLOGIA SOCIEDADE ... MEIO AMBIENTE ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- PLENARIA LIVRE Constituição e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	COORD. ISABEL P. DOMINGUES (Chefe da Divisão Ed. Ambiental- PMSC). REA – REDE DE ED. AMBIENTAL	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, escolas particulares Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
17/09 sábado	PAÇO MUNICIPAL	Das 8h às 12h30	EIXO 10-FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- PLANARIA LIVRE Constituição e deliberação de proposta a	Coord. do eixo de Formação e valorização profissionais da educação - Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil,	09
20/09 3ª F	OP	DAS 19h às 21h	EIXO 1 - ED. INFANTIL ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA Fórum Intermunicipal de Educação infantil Constituição e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME- coord. Do eixo de Ed. Infantil	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, escolas particulares Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
21/09 4ª F	CEMEI Cônego M. Tobias	Das 18h30 às 20h30	ESPAÇO DE ESTUDO E ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS Constituição e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Membro da Comissão PME e docentes de Educação Física	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, escolas particulares Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
22/09 5ª F	CÂMARA MUNICIPAL	DAS 19H ÀS 21H	EIXO 5- GESTÃO DEMOCRÁTICA – 2ª ETAPA - ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA- Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Técnicos da SME e Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
24 /09 sábado	Seminário e espaço de deliberação CPP	Das 8h às 12horas	EIXO 4 - ENSINO MÉDIO - ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- PLENÁRIA LIVRE Construção e deliberação de propostas a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Professora Maria Claudia de Almeida Viana -Junqueira- APEOSP / CPP	Professores de Ensino médio, demais profissionais da educação e pessoas interessadas nas questões da educação.	08
24/09 sabado	Teatro Florestan Fernandes e GTs-salas a serem definidas	Manhã Das 8h às 12h Tarde das 13h às 17h	EIXO 1 - ED. INFANTIL - ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA Fórum Intermunicipal de Educação Infantil Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Daniel Cara- Campanha Nacional peio Direito à Educação Suely Amaral Mello- UNESP Corinta M. Grisolia garaldi- UNICAMP Maristela Aguiari- UNESP-Araquara Adriana Dragone Silveira SME de Rio Claro Maria Stella C.A Gil-UFSCar	Docentes, Educadores, Profissionais da educação, pais e responsáveis e demais interessados nas questões e temáticas da Infância	16
27/09 3ª	PAÇO MUNICIPAL	19h30 às 21h30	EIXO 10. FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO 2ª ETAPA ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- PLENÁRIA LIVRE Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Coord. do eixo de Formação e valorização profissionais da educação - Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
28/09 4ªfeira	Paço Municipal	Das 19h às 21h	Eixo Ed. Infantil Temas: Adequação de ambiente/estrutura física	PALESTRA CANCELADA (PALESTRANTE DOENTE) FREI- FORUM REGIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL- REGIÃO CENTRAL-	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação Esta plenária não será exclusiva para a Ed infantil! deverá envolver também o pessoal do ensino fundamental	-----
29/09 5ªfeira	Paço Municipal	Das 19h às 21h	Eixo Ensino Fundamental e Educação Infantil-tema: Educação Integral ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Técnicos da SME e membros da Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
01/10	Paço Municipal	Das 8h às 12h	EIXO 10. VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL "A formação e valorização dos profissionais da educação, na perspectiva do PME"- ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Professor Roberto Franklin Leão Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação(CNTE)	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	08

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
03/10 2ª	CÂMARA MUNICIPAL	DAS 19H às 21H	EIXO 5 Educação Profissional ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA- Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME- coord. Do Eixo Profissionalizante	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
03/10 2ª	Salesiano	14h	EIXO 7 DIVERSIDADE E INCLUSÃO- Plenária livre- espaço de construção e deliberação de propostas a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME, coordenadores de eixos, técnicos SME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----
05 /10 4ª	CDCC	Das 19h às 21h	EIXO 6 –Educação Superior ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA- Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME- coord. Do Eixo Ed. Superior	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
05/10 4ª	Centro Municipal de Cultura Afro Brasileiro Odette dos Santos	Das 19h às 21h	EIXO 11- Ciência, Tecnologia, Sociedade, Cultura, Meio Ambiente Plenária livre- ARTE E CULTURA - Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME, Coordenadores dos eixos e técnicos SME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
06/10 5ª	ACISC Auditório do Palácio do Comércio Miguel Damha-	Das 19h às 21h	AUDIÊNCIA PÚBLICA EIXO 9 – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO(2ª ETAPA) E EIXO 12- ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PME - Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME e coordenadora dos eixos	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
07/10 6ª	OP Orçamento Participativo	16h	Eixo7- DIVERSIDADE E INCLUSÃO Plenária livre-espaco de construção e deliberação de propostas a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME e coord. do eixo	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
08/10 sábado	CENTRO PÚBLICO DE ECONOMIA A SOLIDÁRI A* Herbert de Souza*	DAS 9h30m às 12h30min	EIXO 5 – Educação Profissional ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- PLENÁRIA LIVRE Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME e coord. do eixo Educação Profissional	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----
08/10 sábado	E.E. Jesuino de Arruda	Das 8h30 às 13horas	EIXO 7 - DIVERSIDADE INCLUSÃO ESPAÇO DE FORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO- AUDIÊNCIA PÚBLICA Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME e Técnicos da SME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	08
08/10 sábado	APAE	8h às 12h	EIXO 3-EJA ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- PLENARIA LIVRE Construção e deliberação de propostas a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Professora Roseli Mello e Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	08
08/10	Sede da Caritas S. Domingos Sávio ES. Brás	15h30min	EIXO 5- Educação Profissional ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- PLENARIA LIVRE Construção e deliberação de propostas a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Comissão PME e coordenadores de eixos	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----
14/10 6ª F	OP	19h	ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO AUDIÊNCIA PÚBLICA O Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI e o PME - Eixo 11- Ciência, Tecnologia e Sociedade; Arte e Cultura e Meio Ambiente	Claudete Cury Sacomano Diretora do Departamento do Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
21/10 6ª F	Paço Municipal	DAS 19Hàs 21H	PRE-CONFERENCIA Apresentação das propostas oriundas das plenárias e audiências públicas que foram sistematizadas . Apontamentos e destaques inseridos no momento da apresentação das propostas.	Condução de membros da Comissão PME- Coord. Do Eixo Ed. Profissional/ Ensino Médio/Educação Superior	Comissão PME, Técnicos da SME, docentes, diretores, e demais pessoas interessadas nas questões de educação	-----
22/10 Sábado	Paço Municipal	8h às 12h e Das 13h às 17h	PRE-CONFERENCIA Apresentação das propostas oriundas das plenárias e audiências públicas que foram sistematizadas . Apontamentos e destaques inseridos no momento da apresentação das propostas.	Condução de membros da Comissão PME- Coord. Do Eixo Ed. Infantil/ Ensino Fundamental/ Diversidade e Inclusão/ EJA/ Gestão Democrática/ Financiamento da Educação/ Formação Profissional da Educação/ Acompanhamento e Avaliação/ Ciência tecnologia ...	Comissão PME, Técnicos da SME, docentes, diretores, e demais pessoas interessadas nas questões de educação	-----

DATA	LOCAL	HORA	TEMA DA PALESTRA/SEMINÁRIO	PALESTRANTE	PARTICIPANTES	CRÉDITOS
16/11 4ª	ACISC	Das 19h às 21h	EIXO 1 - ED. INFANTIL A Construção do PPP e o Plano Municipal de Educação-PME.	VITAL DIDONET (REDE NACIONAL PELA INFÂNCIA)	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
19/11 sábado	OP	Das 8h30 às 12h30	EIXO 10.FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO -2ª ETAPA ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO- PLANÁRIA LIVRE Construção e deliberação de proposta a serem encaminhadas para comissão de sistematização do PME	Coord. do eixo de Formação e valorização profissionais da educação - Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	02
25/11 6ª	Paço Municipal	Das 19h às 22h	VI Conferência Municipal de Educação Abertura e Seminário	Palestrante- GENUINO BORDIGNON Graduação em Filosofia (Bacharelado e Licenciatura) pela UNIJUI, Especialização em Planejamento e Administração de Sistemas Educacionais pela IESAE/FGV, Mestrado em Educação – Adm. de Sistemas Educacionais pela FGV/IESAE, Presidente da Comissão de Educação Superior; Membro efetivo da Câmara de Educação Básica e da Câmara de Planejamento e Legislação e Normas; Membro suplente da Câmara de Educação Profissional.	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----
26/11 Sabado	Paço Municipal	Das 8h às 12h e das 13h às 17h	VI Conferência Municipal de Educação Grupos de Trabalhos(manhã) Plenária Plenária Final(tarde)	Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----
27/11 domingo	Paço Municipal	Das 9h às 12h	VI Conferência de Educação Continuação Plenária Final (manhã)	Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----
03/ 12 sábado	Paço Municipal	das 8h às 16h	VI Conferência de Educação Continuação da Plenária Final	Comissão PME	Profissionais da Educação dos Sistemas Federal, Estadual e Municipal, Poder Público, Sociedade Civil, organizações, sindicatos e demais interessados nas questões da educação	-----

ANEXO B - Posicionamento do Departamento Jurídico ao PL /2012

ao DJZ - em unidades
Roberto Caron para análise
do projeto de lei do
Sei com a máxima urgência
após, ao governo.

sc. 20.11.2012


Marcelo Gomes Franco Grillo
Procurador Geral do Município



Prefeitura Municipal de São Carlos
 Departamento de Negócios Jurídicos

Proc. nº 50.310/12

Int. Secretaria Municipal de Educação

Ao senhor Procurador Geral do Município,

O presente projeto de Lei, de uma forma geral, tem como respaldo e fundamentação legal o disposto na Constituição Federal, em seu art. 214 e o disposto no art. 11 da Lei Federal nº 9.394/96 que Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Constituição Federal

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.

Lei Federal nº 9.394/96

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
 - II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
 - III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
 - IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
 - V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
 - VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
- Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Entretanto, caso o Projeto de Lei venha a gerar despesas deverá atender o que versa a **Emenda Substitutiva nº 01 à Lei Orgânica do Município** em seu artigo 45 e o disposto na Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2002 – **Lei de Responsabilidade Fiscal**, em seu artigo 16, *in verbis*:

Emenda Substitutiva nº 01 à Lei Orgânica do Município

Art. 45. Nenhum Projeto de Lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que nela conste a indicação dos recursos disponíveis.
 (...) 



Prefeitura Municipal de São Carlos
Departamento de Negócios Jurídicos

Fls. nº 449
Proc. CM 12415/15

Proc. nº 50.310/12

Int. Secretaria Municipal de Educação

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

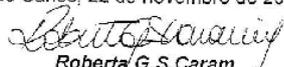
Vale ainda mencionar que, atualmente, encontra-se em tramitação junto ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação tendo como alguns objetivos alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais, oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica; o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos; atingir médias nacionais progressivas para o Ideb até 2021, entre outras que valorizem o ensino educacional e os profissionais da área.

Ademais, observo que não constam nos autos manifestação do Conselho Municipal de Educação sobre a matéria em pauta, dessa forma cumpre-nos lembrar que os Conselhos de uma forma geral possuem autonomia na deliberação de seus atos, pois são constituídos por representantes da Sociedade Civil e Poder Público, contribuindo na deliberação e execução de políticas públicas. Desse modo advogamos que a proposta do Projeto de Lei a título de sugestão, se ainda não apreciada pelo Conselho competente, seja precedentemente apreciada pelo mesmo, a fim de evitar a fragmentação da política pública.

Isto posto, em que pese os dispositivos supramencionados, diante da manifestação da Secretária responsável pela pasta e demais considerações pertinentes, encaminho à Vossa consideração, a presente análise técnica legislativa no que tange apenas ao Projeto de Lei que "Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2013-2022, e dá outras providências", recomendando o encaminhamento do presente PL e seus respectivos Anexos (fls. 29/44) à Casa de Leis após, cumpridas todas as formalidades legais.

Eis o parecer que apresento, naturalmente, *sub censura*.

São Carlos, 22 de novembro de 2012.


Roberta G.S. Caram
Consultora Jurídica



Prefeitura Municipal de São Carlos
Departamento de Negócios Jurídicos

Proc. nº 50.310/12
 FIC. Nº 50
 Proc. Nº 1415/15

Int. Secretaria Municipal de Educação

Projeto de Lei

APROVA O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA O DECÊNIO 2013-2022, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito Municipal de São Carlos faz saber que a Câmara Municipal de São Carlos aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação – PME para o decênio 2013-2022 constante dos Anexos desta Lei, com vistas ao cumprimento do disposto no artigo 214 da Constituição Federal, artigo 11 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e nas demais legislações pertinentes.

Art. 2º O município de São Carlos adota como diretrizes para o PME – 2013-2022:

I – educação como direito de todos e dever do Estado para a universalização do atendimento educacional;

II – melhoria da qualidade social da Educação;

III – erradicação do analfabetismo;

IV – educação fundada na solidariedade, no diálogo, na honestidade, no respeito às diferenças humanas e culturais, no respeito e diálogo entre gerações, na inclusão e na justiça social, nos valores humanistas e na ética política;

V – gestão democrática em todas as instâncias do sistema de ensino e nas unidades escolares, com participação e controle social;

VI – promoção e articulação do regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município;

VII – financiamento adequado às demandas educacionais pelo Poder Público;

VIII – valorização dos trabalhadores da educação, com plano de carreira, piso salarial, jornada e condições de trabalho apropriados e com políticas de formação continuada;

IX – educação como instrumento fundamental de desenvolvimento individual, social, cultural, político e econômico do país;

X – autonomia didática e científica, assegurando o direito de cada instituição educacional construir seu projeto pedagógico;

XI – indissociabilidade entre desenvolvimento tecnológico, sustentabilidade socioambiental, justiça social e desenvolvimento humano;

XII – valorização das produções culturais locais;

XIII – vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais e culturais;

XIV – articulação entre poder público e sociedade para promover a efetiva participação social no processo educacional, cultural e de sustentabilidade ambiental do município na perspectiva de Cidade Educadora.

Art. 3º As metas previstas no Anexo 1 desta Lei deverão ser cumpridas nos respectivos prazos no período de vigência do PME, devendo ser regulamentada por lei específica.

Art. 4º O Conselho Municipal de Educação deverá acompanhar e avaliar anualmente a execução das metas do PME propondo ao Executivo o encaminhamento dos ajustes que se fizerem necessários.



Prefeitura Municipal de São Carlos
Departamento de Negócios Jurídicos

Proc. nº 50.310/12

FE. Nº 51
Proc. Civ. 405/13

Int. Secretaria Municipal de Educação

§ 1º A meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência dessa Lei, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PME.

§ 2º As Conferências Municipais de Educação deverão pautar, pelo menos a cada quatro anos, a análise do acompanhamento e avaliação da execução do PME, como subsídio para a elaboração do PME do decênio seguinte.

Art. 5º O Município buscará acordos para estabelecer o regime de colaboração necessário à consecução das metas do PME e à implementação das suas estratégias.

§ 1º O Município deverá, prioritariamente, dedicar atenção à definição do regime de colaboração para o atendimento do Ensino Fundamental.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo 2 desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais no Município ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados e entre o Município e outras instituições, nacionais e internacionais, de interesse público, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca, devendo ser regulamentada por lei específica.

§ 3º O Conselho Municipal de Educação acompanhará o cumprimento dos acordos que definirão o regime de colaboração para a consecução das metas do PME.

Art. 6º O Município fará, caso necessário, adequações do PME ao Plano Nacional e articulação com o Plano Estadual de Educação, no prazo de um ano contado da publicação das Leis correspondentes.

Parágrafo único Caberá ao Conselho Municipal de Educação a incumbência de avaliar a necessidade de adequações e realizar o processo participativo da elaboração das propostas pertinentes.

Art. 7º O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações compatíveis com as metas e estratégias do PME, a fim de viabilizar sua plena execução.

Parágrafo único. A manifestação do Conselho Municipal de Educação, no que diz respeito aos temas da educação, deverá ser anexada aos projetos de Lei sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Art. 8º O Município empreenderá esforços para a construção de indicadores da qualidade social da educação, incorporando ao IDEB outras dimensões da avaliação da educação, como as relativas ao corpo docente e à infraestrutura das unidades escolares e de gestão da rede municipal, abrangendo as etapas e as modalidades do Sistema Municipal de Ensino.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

São Carlos, ____ de _____ de 2.012

OSWALDO B. DUARTE FILHO
Prefeito Municipal



Prefeitura Municipal de São Carlos
Procuradoria Geral do Município

52
11/15/13

O Secretário Municipal do
Governo para encaminhar o
Projeto de Lei à Comissão de
Expediente.

Observamos a desnecessidade de
Atender, no momento, os Termos
do Lei de Responsabilidade Fiscal,
pois as questões colocadas no
Projeto de Lei são programáticas,
de serem regulamentadas por
Lei específica, o que, daí
sim, deverá ser observado
os termos do art. 16 do
Lei de Responsabilidade Fiscal.

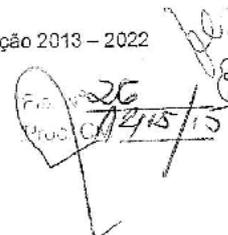
SC, 22-11-2013

Marcelo Gomes Franco Grillo
Procurador Geral do Município

PARECER
PROCURADOR

ANEXO C – Projeto de Lei 2012 e 2013

Plano Municipal de Educação 2013 – 2022

Handwritten signature and stamp. The stamp is a circular seal with the text 'F. M. S. C.' and 'S. CARLOS' around the perimeter. In the center, there is a date '26/11/15' and a signature.

PROPOSTA DO PROJETO DE LEI

Aprova o Plano Municipal de Educação
Para o decênio 2013- 2022, e dá outras
providências (...)

O Prefeito Municipal de São Carlos faz saber que a Câmara Municipal de São Carlos aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei Nº:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação – PME para o decênio 2013-2022 constantes dos anexos desta Lei, com vistas ao cumprimento do disposto no artigo 214 da Constituição, no artigo 11 da Lei 9394/1996 e no Plano Nacional de Educação

Art. 2º O município de São Carlos adota como diretrizes para o PME – 2013-2022:

I – Educação como direito de todos e dever do Estado para a universalização do atendimento educacional;

II – Melhoria da qualidade social da Educação;

III – Erradicação do analfabetismo ;

IV – Educação fundada na solidariedade, no diálogo, na honestidade, no respeito às diferenças humanas e culturais, no respeito e diálogo entre gerações, na inclusão e na justiça social, nos valores humanistas e na ética política;

- V – Gestão democrática em todas as instâncias do sistema de ensino e nas unidades escolares, com participação e controle social;
- VI – Promoção e articulação do regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município;
- VII – Financiamento adequado às demandas educacionais pelo Poder Público;
- VIII – Valorização dos trabalhadores da educação, com plano de carreira, piso salarial, jornada e condições de trabalho apropriados e com políticas de formação continuada;
- IX – Educação como instrumento fundamental de desenvolvimento individual, social, cultural, político e econômico do país;
- X – Autonomia didática e científica, assegurando o direito de cada instituição educacional construir seu Projeto Pedagógico;
- XI – Indissociabilidade entre desenvolvimento tecnológico, sustentabilidade socioambiental, justiça social e desenvolvimento humano;
- XII – Valorização das produções culturais locais;
- XIII – Vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais e culturais;
- XIV – Articulação entre poder público e sociedade para promover a efetiva participação social no processo educacional, cultural e de sustentabilidade ambiental do município na perspectiva de Cidade Educadora.

Art. 3º As metas previstas no Anexo 1 desta Lei deverão ser cumpridas nos respectivos prazos no período de vigência do PME, devendo ser regulamentadas por lei específica (orientação do DNJ).

F.º nº 28
P.º nº 0411

Art. 4º O Conselho Municipal de Educação deverá acompanhar e avaliar anualmente a execução das metas do PME propondo ao executivo o encaminhamento dos ajustes que se fizerem necessários.

§ 1º - A meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência dessa Lei, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PME.

§ 2º - As Conferências Municipais de Educação deverão pautar, pelo menos a cada quatro anos, a análise do acompanhamento e avaliação da execução do PME, como subsídio para a elaboração do PME do decênio seguinte.

Art. 5º O município buscará acordos para estabelecer o regime de colaboração necessário à consecução das metas do PME e à implementação das suas estratégias.

§ 1º O município deverá, prioritariamente, dedicar atenção à definição do regime de colaboração para o atendimento do Ensino Fundamental.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo 2 desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais no município ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados e entre o município e outras instituições, nacionais e internacionais, de interesse público, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca, devendo ser regulamentadas por lei específica (orientação do DNJ).

§ 3º O Conselho Municipal de Educação acompanhará o cumprimento dos acordos que definirão o regime de colaboração para a consecução das metas do PME.

Art. 6º O município fará, caso necessário, adequações do PME ao Plano Nacional e articulação com o Plano Estadual de Educação, no prazo de um ano contado da publicação das Leis correspondentes.

Parágrafo Único - Caberá ao Conselho Municipal de educação a incumbência de avaliar a necessidade de adequações e realizar o processo participativo da elaboração das propostas pertinentes.

Art. 7º O Plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações compatíveis com as metas e estratégias do PME, a fim de viabilizar sua plena execução.

Parágrafo Único - A manifestação do Conselho Municipal de Educação, no que diz respeito aos temas da educação, deverá ser anexada aos projetos de Lei sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Art. 8º O município empreenderá esforços para a construção de indicadores da qualidade social da educação, incorporando ao IDEB outras dimensões da avaliação da educação, como as relativas ao corpo docente e à infraestrutura das unidades escolares e de gestão da rede municipal, abrangendo as etapas e as modalidades do Sistema Municipal de Ensino.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

São Carlos, ... de de 2012

ANEXO 1

METAS 2013 – 2022

META 1 - MELHORAR A QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO PARA TODOS, DE MODO A:

- a. Educar para o exercício da cidadania na perspectiva de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva;
- b. Oferecer educação integral;
- c. Respeitar as especificidades da infância;
- d. Alfabetizar (letramento) os educandos na idade certa;
- e. Alcançar, em cada unidade escolar, no mínimo, os índices do IDEB:

IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5.9	6.1	6.4	6.6	6.8	6.8
Anos finais do ensino fundamental	4.7	5.1	5.5	5.7	6.0	6.0

META 2 - VALORIZAR OS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO:

- a. Atualizando o Estatuto da Educação(Lei 13.889/2006) de acordo com as demandas aprovadas neste Plano;
- b. Implantando a lei 11738/2008 que estabelece o limite máximo de 2/3 de atividade de interação com o educando na jornada de trabalho docente;
- c. Articulando os critérios de avaliação para promoção e progressão funcional com os adotados nos processos de atribuição e remoção.

META 3 - PROMOVER E ARTICULAR O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE A UNIÃO, O ESTADO E MUNICÍPIO, CONTEMPLANDO:

- a. O atendimento das necessidades das Redes Públicas de Ensino.
- b. O atendimento à educação de jovens e adultos e à educação inclusiva
- c. O acesso, a permanência e o sucesso dos educandos no Ensino Médio e a ampliação das oportunidades de continuidade de estudos.
- d. A melhor adequação da educação profissional às necessidades de qualificação para o trabalho no município, ampliando o acesso, as condições de permanência e sucesso aos educandos nesta modalidade(EJA) de ensino e oferecendo oportunidades aos grupos sociais historicamente excluídos.
- e. O atendimento das necessidades de formação de trabalhadores da educação para a rede municipal de ensino.

META 4 - REGULAMENTAR, ATÉ 2013, E FORTALECER OS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO NAS DIFERENTES DIMENSÕES DA GESTÃO: PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO.

META 5 - IMPLEMENTAR NO MUNICÍPIO OS PRINCÍPIOS DA CIDADE EDUCADORA (LEI MUNICIPAL 13.631/2005), ESTIMULANDO A ARTICULAÇÃO ENTRE O PODER PÚBLICO, SOCIEDADE CIVIL, MOVIMENTOS SOCIAIS E OUTROS DE FORMA QUE TODOS OS ESPAÇOS DA CIDADE SEJAM EDUCATIVOS E TODOS OS CIDADÃOS SEJAM EDUCADORES.

META 6 - CONSTRUIR E IMPLEMENTAR, ATÉ 2 ANOS APÓS A APROVAÇÃO DESTE PLANO, POR MEIO DA ARTICULAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COM O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS DIVERSOS SEGMENTOS (TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO E COMUNIDADE), DIRETRIZES CURRICULARES MUNICIPAIS PARA O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO, ADEQUADAS À REALIDADE DO MUNICÍPIO, CONSIDERANDO A INTEGRAÇÃO DOS SEUS NÍVEIS E MODALIDADES DE ENSINO E A AFIRMAÇÃO DE PRINCÍPIOS TAIS COMO QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO, EDUCAÇÃO INTEGRAL, DIVERSIDADE, SUSTENTABILIDADE, ECONOMIA SOLIDÁRIA, DIREITOS HUMANOS E OUTROS.

META 7 - ATENDER A 100% DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO A PARTIR DOS 4 ANOS E A DEMANDA MANIFESTA DE 0 A 3 ANOS, ATÉ 2016.

META 8 - AMPLIAR PROGRESSIVAMENTE A OFERTA DE JORNADA AMPLIADA PARA A EDUCAÇÃO INTEGRAL PELAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE MUNICIPAL, ALCANÇANDO, ATÉ 2017, 50% E ATÉ 2021, 100% DAS UNIDADES ESCOLARES.

META 9 - MANTER O ATENDIMENTO A 100% DA DEMANDA DE JOVENS E ADULTOS, NO MUNICÍPIO, POR ALFABETIZAÇÃO E ENSINO FUNDAMENTAL.

META 10 - OFERECER OPORTUNIDADES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL A 100% DA DEMANDA DOS EDUCANDOS DE EJA.

META 11 - CRIAR O COMITÊ MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, VINCULADO AO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-CME, ATÉ UM ANO APÓS A APROVAÇÃO DESTE PLANO.

META 12 - UNIVERSALIZAR, ATÉ 2014, O ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS, JOVENS E ADULTOS COM DEFICIÊNCIA, TGD, ALTAS HABILIDADES/ SUPERDOTAÇÃO, NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA, ASSEGURANDO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (AEE) DE QUALIDADE A TODA DEMANDA DO MUNICÍPIO.

META 13 - ADOTAR POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO E AÇÕES PEDAGÓGICAS NAS UNIDADES ESCOLARES QUE ASSEGUREM O RECONHECIMENTO E O RESPEITO À DIVERSIDADE SEXUAL E DE GÊNERO E A OFERTA DE OPORTUNIDADES IGUAIS A TODOS.

- META 14 - EFETIVAR E AMPLIAR UMA REDE DE PROTEÇÃO, E ARTICULAÇÃO COM TODOS OS AGENTES MUNICIPAIS DIALOGANDO COM A SOCIEDADE, EM ESPECIAL AS CRIANÇAS E OS ADOLESCENTES, QUE ATENDA AS PESSOAS DO MUNICÍPIO EM SITUAÇÃO DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL.**
- META 15 - IMPLANTAR, ATÉ 2013, EM TODAS AS UNIDADES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO PRÁTICAS DE ARTE E CULTURA.**
- META 16 - IMPLEMENTAR, ATÉ 2013, EM TODAS AS UNIDADES ESCOLARES DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO, AS DIRETRIZES PARA O ENSINO DA HISTÓRIA E CULTURA DOS POVOS AFRICANOS E AFRÔ-BRASILEIROS, BEM COMO DOS POVOS INDÍGENAS (RES. CME 005/2009) EM CONSONÂNCIA COM AS LEIS 10.639/2003 E A 11.645/2008.**
- META 17 - AMPLIAR E CONSOLIDAR, NO ÂMBITO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO, AÇÕES DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM ATENDIMENTO À POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL (LEI 9.795/1999) E À POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL (LEI MUNICIPAL 14.795/ 2008).**
- META 18 - IMPLEMENTAR PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO À LEITURA, CONTEMPLE:**
- a. ampliação e criação de ambientes de leitura em todas as unidades escolares;
 - b. ampliação e atualização, em 10% anualmente, do acervo bibliográfico em todas as unidades escolares;

- c. desenvolvimento anual de ações de incentivo à leitura e de pro
literárias.

**META 19 - ALCANÇAR, PROGRESSIVAMENTE ATÉ O FINAL
VIGÊNCIA DO PLANO , A PROPORCIONALIDADE DO NÚM
DE EDUCANDOS POR PROFESSOR:**

a. NA EDUCAÇÃO INFANTIL

05 educandos	0 a 1 ano
06 educandos	1 a 2 anos
12 educandos	2 a 3 anos
15 educandos	3 a 4 anos
18 educandos	4 a 5 anos
20 educandos	5 a 6 anos

B. NO ENSINO FUNDAMENTAL

25 educandos	1º ano
28 educandos	2º e 3º anos

30 educandos	4º ao 9º anos	F.O. P.O.
--------------	---------------	--------------

C. NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

20 educandos	Ciclo I
25 educandos	Ciclo II

META 20 - ELABORAR E IMPLEMENTAR, ATÉ UM ANO APÓS A APROVAÇÃO DO PLANO, UM PROGRAMA DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO ARTICULADA COM DIRETRIZES CURRICULARES MUNICIPAIS E QUE CONTEMPLE:

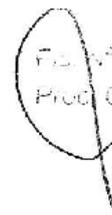
- a. a formação de 100% dos docentes em nível superior na área;
- b. oportunidades de pós-graduação aos docentes;
- c. formação aos trabalhadores da educação adequada à função que exercem;
- d. oportunidades de formação continuada a todos os trabalhadores da educação.

META 21 - MANTER E AMPLIAR AMBIENTES TECNOLÓGICOS E EDUCACIONAIS EQUIPADOS COM RECURSOS DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NAS ESCOLAS E BIBLIOTECAS ESCOLARES COMUNITÁRIAS E PÚBLICAS DO MUNICÍPIO.

META 23 - AUMENTAR O INVESTIMENTO PÚBLICO ANUALMENTE EM 0,5%, A PARTIR DE 2013, ATÉ ATINGIR 30% PARA A EDUCAÇÃO FORMAL E, NO MÍNIMO, 33% PARA A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO PRAZO DE VIGÊNCIA DESTES PLANOS.

META 24 - CONSTITUIR A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, A PARTIR DE 2013, COMO UNIDADE GESTORA DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO, CONFORME DISPÕE O ARTIGO 69 DA LEI 9.394/96.

ANEXO 2 ESTRATÉGIAS 2013 – 2022



- 1.** Construir novas unidades escolares, ampliar, adequar e manter em condições pedagógicas adequadas as existentes, de acordo com as demandas das regiões da cidade, atendendo às especificações de acessibilidade e sustentabilidade socioambiental aos ambientes pedagógicos para o atendimento educacional de qualidade na rede municipal de ensino
- 2.** Manter um quadro de trabalhadores da educação necessários ao atendimento de qualidade
- 3.** Prover a Rede Municipal de Ensino com profissionais especializados de arte em todas as etapas de educação básica, criando, a partir de um ano após aprovação, editais específicos para contratação desse profissional por linguagem artística, de modo a atender 100% do Ensino Fundamental (incluindo EJA), até os 3 primeiros anos de vigência, e 100% da Educação Infantil até 2021.
- 4.** Prover a Rede Municipal de Ensino com profissionais e infraestrutura, em articulação com outras secretarias e entidades da sociedade, para atendimento das necessidades dos educandos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação
- 5.** Constituir Comissão para elaboração das Diretrizes Curriculares Municipais.
- 6.** Ampliar o apoio, por meio de convênios, às instituições filantrópicas, para auxiliar o atendimento da educação infantil e da implementação das diretrizes curriculares da educação integral.
- 7.** Disponibilizar materiais e acervo diversificados para o ensino de Arte e

Cultura, que contemplem as diferentes linguagens artísticas, tais como instrumentos musicais, material de papelaria diversificado, CDs, DVDs, livros, imagens, produção artística local, equipamentos de som e vídeo e outros.

8. Utilizar os espaços e equipamentos da comunidade para a promoção da educação integral na perspectiva do conceito de cidade educadora.

9. Ampliar e efetivar a articulação com as universidades e demais Instituições de Ensino Superior-IES do município de forma a atender as reais necessidades de ambos (estágios e cursos de formação continuada para os profissionais da rede) no campo educacional.

10. Dotar todas as Unidades Escolares da Rede Municipal de Coordenador Pedagógico de acordo com o número de educandos, professores e considerando-se ainda, as modalidades de ensino.

11. Realizar, a cada dois anos, o mapeamento da demanda de EJA por etapa da educação básica e região do município.

12. Situar a oferta da EJA, MOVA e Brasil Alfabetizado nos locais próximos às moradias ou de trabalho dos estudantes e flexibilizar os períodos de matrículas e de oferta (nos três turnos), levando em conta a real disponibilidade dos sujeitos que demandam por esta modalidade.

13. Melhorar os programas MOVA e Brasil Alfabetizado.

14. Desenvolver ações que assegurem a permanência do educando na EJA tais como adequação da proposta pedagógica oferta do transporte, alimentação e vaga na Ed. Infantil para os filhos.

15. Implantar a EJA no campo, com currículo e pedagogia voltadas à realidade do meio rural e com formação e contratação de corpo docente especializado em educação no campo.

16. Realizar parcerias com as instituições do Sistema S, FESC e outras de educação profissional, para oferecer aos estudantes do município acesso à

educação profissional.

17. Elaborar proposta pedagógica específica para a EJA que contemple uma organização em ciclos, flexível e diversificada adequada aos tempos e ritmos dos educandos
18. Criar um Centro Municipal de Formação Continuada dos Trabalhadores da Educação integrando as diferentes coordenadorias (Ed. Infantil, Ensino Fundamental, EJA, projetos, gestão, etc.).
19. Incentivar a participação da comunidade na gestão da manutenção da infraestrutura física e da melhoria das condições de funcionamento das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino;
20. Submeter ao CME a criação do Comitê Municipal de Educação Profissional e garantir a infraestrutura necessária para o seu funcionamento.
21. Incentivar o protagonismo infanto-juvenil dentro do ambiente escolar como forma de buscar uma gestão mais participativa e colaborativa na escola, exercitando os princípios da economia solidária, de cooperação e de solidariedade.
22. Dialogar com as Universidades Públicas e as demais IES sobre as possibilidades de contribuição nas políticas públicas para melhoria da educação do município, especialmente em projetos para atendimento das necessidades formativas dos trabalhadores das Redes de Ensino.
23. Dialogar com as Universidades Públicas e demais IES locais sobre a inclusão nos currículos de formação de professores os temas relacionados às questões de Gênero, Educação Sexual, Ética, Pluralidade Cultural, Meio Ambiente, Saúde e temas locais.
24. Promover a sensibilização e a formação continuada dos gestores de educação (diretores, coordenadores pedagógicos, funcionários da secretaria de educação) na temática da diversidade sexual e de gênero.

- 25.** Ampliar, por meio de programas municipais, as políticas de democratização do acesso nas Instituições Públicas de Educação Superior de São Carlos visando, principalmente, à inclusão de grupos historicamente desfavorecidos e minorias.
- 26.** Ampliar e intensificar até um ano após a aprovação do Plano a oferta de atividades pela sala de africanidades (exposições, visitas, site, materiais pedagógicos).
- 27.** Adquirir a partir da aprovação deste Plano, anualmente, materiais que contemplem a diversidade étnico-racial e de gênero para toda a Rede Municipal de Ensino.
- 28.** Criação de um programa de reconhecimento e valorização da arte, da história e das culturas africanas, afro-brasileiras, indígenas e ciganas, que contemple a formação dos trabalhadores da educação o desenvolvimento de projetos educacionais, atendendo a 100% das unidades escolares.
- 29.** Articular com outras secretarias, instituições e universidades o atendimento adequado à educação inclusiva.
- 30.** Implantar o Programa de Escola Bilíngue na educação com surdos na Rede Municipal de Ensino.
- 31.** Oferecer cursos de Libras e Braille para os trabalhadores da educação da Rede Municipal de Ensino, com possibilidades de extensão para os trabalhadores da Rede Estadual de Ensino e/ou interessados.
- 32.** Incentivar Instituições de Ensino Superior a implantar e fornecer cursos de formação inicial e continuada, para qualificação de instrutor surdo, intérprete de Libras e professor bilíngue.
- 33.** Realizar censos educacionais, articulados com outras secretarias e instituições, para a elaboração de diagnósticos, que atendam as necessidades de todos os níveis e modalidades de ensino.

34. Oferecer transporte escolar adequado aos educandos com deficiências, que dele necessitem, com acompanhamento de um monitor devidamente habilitado para esse atendimento.

35. Prover para as unidades escolares, de acordo com a demanda, profissionais (professor de educação especial/sala de recursos multifuncionais, professor de educação especial/colaborativo, agente educacional/educação especial, psicólogo educacional, fonoaudiólogo educacional, terapeuta ocupacional, profissionais para a Educação Física, intérprete, professor de língua portuguesa como segunda língua, professor bilíngüe e instrutor de libras) para atender aos educandos com dependência nas atividades de vida diária e crianças com distúrbios severos de comportamento vinculados a transtornos globais do desenvolvimento, as deficiências e altas habilidades/superdotação.

36. Ampliar, manter e fortalecer as salas de recursos multifuncionais para o atendimento educacional especializado.

37. Definir critérios de como e quando poderá reduzir o número de educandos por sala que possua educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento de acordo com a avaliação de uma equipe composta por profissionais da SME e da unidade escolar.

38. Constituir equipes de apoio multidisciplinares, atendendo as demandas educacionais, que atuem diretamente com os educandos, famílias e trabalhadores da educação em âmbito Municipal, nas regionais, com atendimento contínuo e intensificado, prioritariamente nas identificadas como áreas de maior vulnerabilidade.

39. Definir critérios para provimento de cargo de diretor de unidade escolar, compreendendo requisitos para o exercício da função, habilitação e processos de escolha.

40. Elaborar e manter atualizado o Projeto Eco Político Pedagógico - PPP em todas as unidades escolares, por meio de um processo democrático com a

participação de todos os segmentos da escola, incluindo representante do Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI.

FC Nº 4
Proc. CM

41. Estabelecer, para a SME e às unidades escolares, módulos adequados de pessoal para garantir padrões de qualidade para a gestão da educação.

42. Fortalecer os Conselhos de Escola em todas as unidades escolares, por meio da participação democrática dos educandos, familiares e trabalhadores da educação.

43. Estimular a organização dos Grêmios Estudantis e das Associações de Pais e Mestres.

44. Estabelecer que os cargos comissionados não ultrapassem a 20% do total de cargos de confiança e que sua indicação seja submetida ao CME e obedeça à critérios de perfil técnico adequado para o exercício da função.

45. Consolidar programas que aproximem a comunidade da escola;

46. Construir um sistema de avaliação da educação do município acompanhado pelo Conselho Municipal de Educação.

47. Investir, no mínimo, o valor do CAQi previsto na resolução CNE nº 8 de 5/05/2010 (% PIB per capita: creche – 39% / pré-escola – 15,1% / ensino fundamental – 14,4% (anos iniciais) / ensino fundamental – 14,1% (anos finais) / ensino médio - 14,5%).

48. Assegurar, às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, progressivos graus de autonomia da gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público por meio do fortalecimento dos Conselhos de Escola e das Associações de Pais e Mestres.

49. Formar equipe técnica e constituir expediente na Secretaria Municipal de Educação com atribuição de executar os procedimentos da gestão plena dos recursos da educação, organizar e gerenciar dados estatísticos da educação

que subsidiem a elaboração de políticas públicas.

50. Constituir uma comissão representativa e legalmente instituída pela SME e CME para elaboração e aprovação de critérios para a ocupação, o provimento e atribuições de cargo de Assessor de Direção e Coordenador Pedagógico na Rede Municipal de Ensino.
51. Criar e fortalecer um Programa Educativo permanente de visitas guiadas em exposições e outros espaços culturais e um programa de reconhecimento e valorização das manifestações populares.
52. Criar um Programa Municipal de Educomunicação por meio de núcleos multimídia nas unidades escolares, visando intercambio cultural, com infraestrutura necessária e adequada e que atenda todos os espaços das unidades escolares.
53. Promover, por meio da pesquisa, a inovação de conceitos, tecnologia e práticas nos processos de ensino e aprendizagem, fomentando a incorporação das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e das técnicas de educação à distância aos métodos didático-pedagógicos.
54. Fomentar e fortalecer a iniciação científica por meio da implantação de laboratórios de ciências nas unidades escolares de ensino fundamental, museu de ciências e programas e projetos.
55. Promover ações de interação entre biblioteca e escola, possibilitando a participação dos bibliotecários e demais trabalhadores que atuam nas bibliotecas, nas atividades de planejamento e atividades pedagógicas.
56. Criar, Ampliar, adequar e manter o espaço físico para o bom desempenho da biblioteca, em todos os seus aspectos.
57. Prover as bibliotecas de equipe de profissionais adequada às suas necessidades, também considerando a ampliação do horário de atendimento - manhã, tarde e noite e finais de semana.

Ed. Nº.
Proc. C

58. Disponibilizar, nos Centros Municipais de Educação Infantil, ambiente apropriado para o acervo de livros e para o desenvolvimento de atividades de leitura.

59. Construir com o Governo Estadual acordo para o atendimento compartilhado do Ensino Fundamental.

60. Constituir uma comissão representativa e legalmente instituída pela SME e CME para avaliar as necessidades de regulamentação e atualização do Estatuto da Educação (Lei 13.889/2006).

61. Buscar recursos junto aos governos federal e estadual e à outras instituições, nacionais e internacionais, de interesse público para complementar os investimentos necessários ao cumprimento das metas deste Plano.

62. Prover o CME, o FUNDEB e o CAE de infraestrutura física e administrativa e de dotação orçamentária de acordo com seus planejamentos.

63. Construir e implementar sistema de informação que atenda as necessidades de planejamento e de tomada de decisão do gestor, fornecendo cálculos precisos do CAQi.

ANEXO D – Devolução da Minuta do CME 2015 ao Executivo

Fls Nº 115
 Proc CM 1415
 Valéri



Prefeitura Municipal de São Carlos
 Estado de São Paulo
 Rua Episcopal, nº. 1.575 – CEP 13560-905

Ofício nº 327/2015 - SMG

Recebido Ofício 16/JUN. 2015

São Carlos, 16 de junho de 2015.

Protocolo e Arquivo

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com meus melhores cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência para requerer a devolução do processo administrativo nº 50310/2012 para melhor análise.

Ao ensejo renovo protestos de elevada estima, consideração e apreço.

Respeitosamente,

WALDOMIRO ANTONIO BUENO DE OLIVEIRA
 Secretaria Municipal de Governo

DESPACHO

Ciente. Ao Setor de Comunicações Administrativas, para as providências.
 Sala da Presidência, 16 de junho de 2015.

LUCÃO FERNANDES
 Presidente

Exmo Sr.
LUIS CARLOS FERNANDES DA CRUZ
 Presidente da Câmara Municipal
 São Carlos - SP

Solicitação
 Retorno
 Executivo

ANEXO E- Substitutivo do Executivo em 2015



PREFE

Rua Con

DE SÃO CARLOS

de Educação

: 13560-905 - São Carlos - SP

Fax: 3373-3227

E-mail: educacao@sancarlos.sp.gov.br

Aprovado com 16 votos favoráveis
e 01 contrário (s).

Sala das Sessões 19 de 06 de 15.

Presidente

APROVA O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA O
DECÊNIO 2015-2025 E NA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Processo nº 50.310/12
Projeto de Lei

O Prefeito Municipal de São Carlos faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica aprovado o Plano Municipal de Educação - PME - para o decênio 2015-2025 constante dos Anexos desta Lei, com vistas ao cumprimento do disposto no artigo 214 da Constituição Federal, artigo 11 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e nas demais pertinentes.

Art. 2º - O município de São Carlos adota como diretrizes para o PME - 2015-2025:

- I - educação como direito de todos e dever do Estado para a universalização do atendimento educacional;
- II - melhoria da qualidade social da Educação;
- III - erradicação do analfabetismo;
- IV - educação fundada na solidariedade, no diálogo, na honestidade, no respeito às diferenças humanas e culturais, no respeito e diálogo entre gerações, na inclusão e na justiça social, nos valores humanistas e na ética política;
- V - gestão democrática em todas as instâncias do sistema de ensino e nas unidades escolares, com participação e controle social;
- VI - promoção e articulação do regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município;
- VII - financiamento adequado às demandas educacionais pelo Poder Público;
- VIII - valorização dos trabalhadores da educação, com plano de carreira, piso salarial, jornada e condições de trabalho apropriadas e com políticas de formação continuada;
- IX - educação como instrumento fundamental de desenvolvimento individual, social, cultural, político e econômico do país;
- X - autonomia didática e científica, assegurando o direito de cada instituição educacional construir seu projeto pedagógico;
- XI - indissociabilidade entre desenvolvimento tecnológico, sustentabilidade socioambiental, justiça social e desenvolvimento humano;
- XII - valorização das produções locais;
- XIII - vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais e culturais;
- XIV - articulação entre poder público e sociedade para promover a efetiva participação social no processo educacional, cultural e de sustentabilidade ambiental do município na perspectiva de Cidade Educadora;

Art. 3º - As metas previstas no Anexo 1 desta Lei deverão ser cumpridas nos respectivos prazos no período de vigência do PME, devendo ser regulamentada por lei específica.

Art. 4º - O Conselho Municipal de Educação deverá acompanhar e avaliar anualmente a execução das metas do PME propondo ao Executivo o encaminhamento dos ajustes que se fizerem necessários.

§ 1º - A meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência dessa Lei, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PME.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

Secretaria Municipal de Educação

Rua Conde do Pinhal, 2017, Centro – CEP: 13560-905 - São Carlos – SP

Telefone: (16) 3373-3222 / Fax: 3373-3227

E-mail: educacao@saocarlos.sp.gov.br

Proc. nº 119
Proc. CM 415/15
117

Processo nº 50.310/12

fs. 2

§ 2º - As Conferências Municipais de Educação deverão pautar, pelo menos a cada quatro anos, a análise do acompanhamento e avaliação da execução do PME, como subsídio para a elaboração do PME do decênio seguinte.

Art. 5º - O Município buscará acordos para estabelecer o regime de colaboração necessário à consecução das metas do PME e à implementação das suas estratégias.

§ 1º - O Município deverá, prioritariamente, dedicar atenção à definição do regime de colaboração para o atendimento ao Ensino Fundamental.

§ 2º - As estratégias definidas no Anexo 2 desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais no Município ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados e entre o Município e outras instituições, nacionais e internacionais, de interesse público, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca, devendo ser regulamentada por lei específica.

§ 3º - O Conselho Municipal de Educação acompanhará o cumprimento dos acordos que definirão o regime de colaboração para a consecução das metas do PME.

Art. 6º - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações compatíveis com as metas e estratégias do PME, a fim de viabilizar sua plena execução.

Parágrafo único - A manifestação do Conselho Municipal de Educação, no que diz respeito aos temas da educação, deverá ser anexada aos projetos de Lei sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Art. 7º - O Município empreenderá esforços para a construção de indicadores de qualidade social da educação, incorporando ao IDEB outras dimensões da avaliação da educação, como as relativas ao corpo docente e à infraestrutura das unidades escolares e de gestão da rede municipal, abrangendo as etapas e as modalidades do Sistema Municipal de Ensino.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

São Carlos, ____ de _____ de 2015.

Prefeito Municipal

Fig. nº 100
Proc. C. 12415/13 118

ANEXO 1 METAS 2015 – 2025

META 1 - Respeitar as especificidades da infância e universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de demanda manifesta de 0 (zero) a 3 (três) anos até o final da vigência deste PME e alcançar, progressivamente até o final da vigência, a proporcionalidade do número de educandos por professor:

05 educandos	0 a 1 ano
06 educandos	1 a 2 anos
12 educandos	2 a 3 anos
15 educandos	3 a 4 anos
18 educandos	4 a 5 anos
20 educandos	5 a 6 anos

META 2 - Contribuir para a universalização do Ensino Fundamental de modo a atingir as metas nacionais. Alfabetizar (letramento) os educandos na idade certa e adotar no Sistema Municipal de Ensino a proporcionalidade de educandos por professor, no Ensino Fundamental, conforme tabela:

25 educandos	1º e 2º anos
28 educandos	3º ano
30 educandos	4º ao 9º anos

META 3 - Colaborar com a União e o Estado para universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PME, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento), contemplando:

- a. O atendimento das necessidades das Redes Públicas de Ensino;
- b. o atendimento à educação de jovens e adultos e à educação inclusiva;
- c. o acesso, a permanência e o sucesso dos educandos no Ensino Médio e a ampliação das oportunidades de continuidade de estudos;
- d. a melhor adequação de educação profissional às necessidades de qualificação para o trabalho no município, ampliando o acesso, as condições de permanência e sucesso aos educandos na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) de ensino e oferecendo oportunidades aos grupos sociais historicamente excluídos;
- e. o atendimento das necessidades de formação de trabalhadores da educação para a rede municipal de ensino.

FIG. Nº 100
 PROJ. CME 7413/19

META 4 - Educar para o exercício da cidadania, na perspectiva de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva, e colaborar para universalizar o atendimento das crianças, jovens e adultos com deficiência, Transtorno Global do Desenvolvimento, altas habilidades/superdotação e assegurar atendimento educacional especializado (AEE) de qualidade a toda demanda do município.

META 5 - Colaborar para alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

META 6 - Colaborar para ampliar progressivamente a oferta de jornada para Educação de Tempo Integral nas escolas de Ensino Fundamental conforme PNE. E alcançar, na Rede Municipal de Educação, até 2025, 20% das unidades escolares com Educação Integral.

META 7 - Alcançar, em cada unidade escolar do Sistema Municipal de Educação, no mínimo, os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

META 8 - Implementar em todas as unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino, as diretrizes para o ensino de História e Cultura dos povos africanos e afro-brasileiros, bem como dos povos indígenas (RES. CME 005/2009) em consonância com as leis 10.639/2003 e a 11.645/2008, oferecendo oportunidades aos grupos sociais historicamente excluídos.

META 9 - Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 98% (noventa e oito por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

META 10 - Manter o atendimento a 100% da demanda de jovens e adultos, no município, por alfabetização e Ensino Fundamental. Oferecer oportunidades de qualificação profissional a 100% da demanda dos educandos da EJA. Criar o Comitê Municipal de Educação Profissional, vinculado ao Conselho Municipal de Educação - CME, até um ano após a aprovação deste Plano e atingir a proporcionalidade do número de educandos por professor, conforme tabela:

20 educandos	Ciclo 1
25 educandos	Ciclo 2

Ed. nº 122
Proc. CM 415/15
120

META 11 - Colaborar de modo a triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta em pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Meta 12 - Colaborar para elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. *Emenda 1*

Meta 13 - Contribuir para elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. *Emenda 2*

Meta 14 - Contribuir para elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. *Emenda 3*

Meta 15 - Elaborar e implementar, até um ano após a aprovação deste Plano, um programa de formação inicial e continuada dos trabalhadores da educação, articulada com as diretrizes curriculares municipais e que contemple:

- a. A formação de 100% dos docentes em nível superior na área;
- b. oportunidades de pós-graduação aos docentes;
- c. formação aos trabalhadores de educação adequada à função que exercem;
- d. oportunidades de formação continuada a todos os trabalhadores da educação.

Meta 16 - Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica do Sistema Municipal de Ensino, até o último ano de vigência deste PME, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

META 17 - Valorizar os trabalhadores em educação:

- a. Atualizando a Lei Municipal (Lei 13.889/2006) de acordo com as demandas aprovadas neste Plano;

Proposta de emenda após aprovação

1123
 PROD. CM 4415/1521

b. implantando a Lei Federal (11738/2008) que estabelece o limite máximo de 2/3 de atividade de interação com o educando na jornada de trabalho docente;

c. equiparar o rendimento dos profissionais do magistério com o rendimento dos demais profissionais com a mesma escolaridade, até o final do sexto ano de vigência deste PME.

META 18 - Articular os critérios de avaliação para a promoção e progressão funcional do Sistema Municipal de Ensino com os adotados nos processos de atribuição e remoção.

META 19 - Regulamentar e fortalecer os mecanismos de gestão democrática na rede municipal de ensino, nas diferentes dimensões da gestão: planejamento, execução e avaliação. Construir e implementar, até 2 anos após a aprovação deste plano, por meio de articulação da Secretaria Municipal de Educação com o Conselho Municipal de Educação, e participação de diversos segmentos (trabalhadores da educação e comunidade), as diretrizes curriculares municipais para o Sistema Municipal de Ensino, adequadas à realidade do município, considerando a integração dos seus níveis e modalidades de ensino e a afirmação de princípios, tais como a qualidade social da educação, educação integral, sustentabilidade, economia solidária, direitos humanos e outros.

META 20 - Contribuir para ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Supl. mun
 META 21
 CME

META 21 - Efetivar e ampliar uma rede de proteção em articulação com todos os agentes municipais, dialogando com a sociedade, em especial as crianças e adolescentes, que atenda as pessoas do município em situação de risco e vulnerabilidade social.

META 22 - Ampliar e consolidar, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, ações de Educação Ambiental em atendimento à Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999) e à Política Municipal de Educação Ambiental (Lei Municipal 14.795/2008).

META 23 - Manter e ampliar ambientes tecnológicos e educacionais, equipados com recursos das tecnologias da informação e comunicação, nas escolas, bibliotecas escolares comunitárias e públicas do município.

META 23
 A
 CME

124
 11/4/15/22

ANEXO 2

ESTRATÉGIAS 2015 – 2025

1. Construir novas unidades escolares, ampliar, adequar e manter em condições pedagógicas adequadas as existentes, de acordo com as demandas das regiões da cidade, atendendo às especificações de acessibilidade e sustentabilidade socioambiental aos ambientes pedagógicos para o atendimento educacional de qualidade na rede municipal de ensino.
2. Manter um quadro de trabalhadores da educação necessários ao atendimento de qualidade.
3. Prover a Rede Municipal de Ensino com profissionais especializados de arte em todas as etapas de educação básica, criando, a partir de um ano após aprovação, editais específicos para contratação desse profissional por linguagem artística, de modo a atender 100% do Ensino Fundamental (incluindo EJA), até os três primeiros anos de vigência, e 100% da Educação Infantil até 2021.
4. Prover a Rede Municipal de Ensino com profissionais e infraestrutura, em articulação com outras secretarias e entidades da sociedade, para atendimento das necessidades dos educandos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação.
5. Constituir Comissão para elaboração das Diretrizes Curriculares Municipais.
6. Ampliar o apoio, por meio de convênios, às instituições filantrópicas, para auxiliar o atendimento da educação infantil e da implementação das diretrizes curriculares da educação integral.
7. Disponibilizar materiais e acervo diversificados para o ensino de Arte e Cultura, que contemplem as diferentes linguagens artísticas, tais como instrumentos musicais, material de papelaria diversificado, CDs, DVDs, livros, imagens, produção artística local, equipamentos de som e vídeo e outros.
8. Utilizar espaços e equipamentos da comunidade para a promoção da educação integral na perspectiva do conceito de cidade educadora.
9. Ampliar e efetivar a articulação com as universidades e demais Instituições de Ensino Superior-IES do município de forma a atender as reais necessidades de ambos (estágios e cursos de formação continuada para os profissionais da rede) no campo educacional.
10. Dotar todas as Unidades Escolares da Rede Municipal de Coordenador Pedagógico de acordo com o número de educandos, professores e considerando-se ainda, as modalidades de ensino.
11. Realizar, a cada dois anos, o mapeamento da demanda de EJA por etapa da educação básica e região do município.
12. Situar a oferta de programas de alfabetização de adultos nos locais próximos às moradias ou de trabalho dos estudantes e flexibilizar os períodos de matrículas e de oferta (nos três turnos), levando em conta a real disponibilidade dos sujeitos que demandam por esta modalidade.
13. Melhorar os programas de alfabetização de adultos.
14. Desenvolver ações que assegurem a permanência do educando na EJA tais como adequação da proposta pedagógica com oferta do transporte, alimentação e vaga da Educação Infantil para os filhos.

FIG. Nº 125
 PROCCON 7/13/13

15. Implantar o EJA no campo, com currículo e pedagogia voltada à realidade do meio rural e com formação e contratação de corpo docente especializado em educação no campo.
16. Realizar parcerias com as instituições do Sistema S (SESI, SENAI, SEBRAE, SENAC, SESC, SENAR, SENAT), FESC e outras de educação profissional, para oferecer aos estudantes do município acesso à educação profissional.
17. Elaborar proposta pedagógica específica para a EJA que contemple uma organização em ciclos, flexível e diversificada e adequada aos tempos e ritmos dos educandos.
18. Criar um Centro Municipal de Formação Continuada dos Trabalhadores da Educação integrando as diferentes coordenadorias (Educação Infantil, Ensino Fundamental, EJA, projetos, gestão, etc.).
19. Incentivar a participação da comunidade na gestão da manutenção da infraestrutura física e da melhoria das condições de funcionamento das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino.
20. Submeter ao CME a criação do Comitê Municipal de Educação Profissional e garantir a infraestrutura necessária para o seu funcionamento.
21. Incentivar o protagonismo infanto-juvenil dentro do ambiente escolar como forma de buscar uma gestão mais participativa e colaborativa na escola, exercitando os princípios da economia solidária, de cooperação e de solidariedade.
22. Dialogar com as Universidades Públicas e as demais IES sobre as possibilidades de contribuição nas políticas públicas para melhoria da educação do município, especialmente em projetos para atendimento das necessidades formativas dos trabalhadores das Redes de Ensino.
23. Dialogar com as Universidades Públicas e demais IES locais sobre a inclusão nos currículos de formação de professores os temas relacionados às questões de Ética, Pluralidade Cultural, Meio Ambiente, Saúde e temas locais.
24. Ampliar, por meio de programas municipais, as políticas de democratização do acesso nas Instituições Públicas de Educação Superior de São Carlos, visando, principalmente, à inclusão de grupos historicamente desfavorecidos e minorias.
25. Ampliar e intensificar até um ano após a aprovação do Plano a oferta de atividades pela sala de africanidades (exposições, visitas, site, materiais pedagógicos).
26. Adquirir a partir da aprovação deste Plano, anualmente, materiais que contemplem a diversidade étnico-racial para toda a Rede Municipal de Ensino.
27. Criação de um programa de reconhecimento e valorização da arte, da história e das culturas africanas, afro-brasileiras, indígenas e ciganas, que contemple a formação dos trabalhadores da educação o desenvolvimento de projetos educacionais, atendendo a 100% das unidades escolares.
28. Articular com outras secretarias, instituições e universidades o atendimento adequado à educação inclusiva.
29. Implantar o Programa de Escola Bilíngue na educação com surdos na Rede Municipal de Ensino.
30. Oferecer cursos de Libras e Braille para os trabalhadores da educação da Rede Municipal de Ensino, com possibilidades de extensão para os trabalhadores da Rede Municipal de Ensino e/ou interessados.
31. Incentivar instituições de Ensino Superior a implantar e oferecer cursos de formação inicial e continuada, para qualificação de instrutor surdo, intérprete de Libras e professor bilíngue.
32. Realizar censos educacionais, articulados com outras secretarias e instituições, para a elaboração de diagnósticos, que atendam as necessidades de todos os níveis e modalidades de ensino.

Suprimido

PL Nº 120
 P.M. CM 4475/15

12

33. Oferecer transporte escolar adequado aos educandos com deficiências, que dele necessitem, com acompanhamento de um monitor devidamente habilitado para esse atendimento.
34. Prover para as unidades escolares, de acordo com a demanda, profissionais (professor de educação/especial/colaborativo, agente educacional/educação especial, psicólogo educacional, fonoaudiólogo educacional, terapeuta ocupacional, profissionais para a Educação Física, intérprete, professor de língua portuguesa como segunda língua, professor bilíngüe e instrutor de libras) para atender os educandos com dependência nas atividades de vida diária e crianças com distúrbios severos de comportamento vinculados a transtornos globais do desenvolvimento, as deficiências e altas habilidades/superdotação.
35. Ampliar, manter e fortalecer as salas de recursos multifuncionais para o atendimento educacional especializado.
36. Definir critério de como e quando poderá reduzir o número de educandos por sala que possua educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento de acordo com a avaliação de uma equipe composta por profissionais da SME e da unidade escolar.
37. Constituir equipes de apoio multidisciplinares, atendendo as demandas educacionais, que atuem diretamente com os educandos, famílias e trabalhadores da educação em âmbito Municipal, nas regionais, com atendimento contínuo e intensificado, prioritariamente nas identificadas como áreas de maior vulnerabilidade.
38. Definir critérios para provimento de cargo de diretor de unidade escolar, compreendendo requisitos para o exercício da função, habilitação e processos de escolha.
39. Elaborar e manter atualizado o Projeto Eco Político Pedagógico – PPP em todas as unidades escolares, por meio de um processo democrático com a participação de todos os segmentos da escola, incluindo representante do Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI.
40. Estabelecer, para a SME e às unidades escolares, módulos adequados de pessoal para garantir padrões de qualidade para a gestão da educação.
41. Fortalecer os Conselhos de Escola em todas as unidades escolares, por meio da participação democrática dos educandos, familiares e trabalhadores da educação.
42. Estimular a organização dos Grêmios Estudantis e das Associações de Pais e Mestres.
43. Estabelecer que os cargos comissionados não ultrapassem a 20% do total de cargos de confiança e que sua indicação seja submetida ao CME e obedeça a critérios de perfil técnico adequado para o exercício da função.
44. Consolidar programas que aproximem a comunidade da escola.
45. Construir um sistema de avaliação da educação do município acompanhado pelo Conselho Municipal de Educação.
46. Investir, no mínimo, o valor do CAQi previsto na resolução CNE nº8 de 5/05/2010 (% PIB per capita: creche – 39% / pré-escola – 15,1% / ensino fundamental – 14,4% (anos iniciais) / ensino fundamental – 14,1% (anos finais) / ensino médio – 14,5%).
47. Assegurar, às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, progressivos graus de autonomia da gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro por meio do fortalecimento dos Conselhos de Escola e das Associações de Pais e Mestres.
48. Formar equipe técnica e constituir expediente na Secretaria Municipal de Educação com atribuição de executar os procedimentos da gestão plena dos recursos da educação, organizar e gerenciar dados estatísticos da educação que subsidiem a elaboração de políticas públicas.
49. Constituir uma comissão representativa e legalmente instituída pela SME e CME para elaboração e aprovação de critérios para a ocupação, o provimento e atribuições de cargo de Assessor de Direção e Coordenador Pedagógico na Rede Municipal de Ensino.

Fis. nº 127
 Proc. CIV. 1413/13
 125

50. Criar e fortalecer um Programa Educativo permanente de visitas guiadas em exposições e outros espaços culturais e um programa de reconhecimento e valorização das manifestações populares.
51. Criar um Programa Municipal de Educomunicação por meio de núcleos multimídia nas unidades escolares, visando intercâmbio cultural, com infraestrutura necessária e adequada e que atenda todos os espaços das unidades escolares.
52. Promover, por meio da pesquisa, a inovação de conceitos, tecnologia e práticas nos processos de ensino e aprendizagem, fomentando a incorporação das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e das técnicas de educação à distância aos métodos didático-pedagógicos.
53. Fomentar e fortalecer a iniciação científica por meio da implantação de laboratórios de ciências nas unidades escolares de ensino fundamental, museu de ciências e programas e projetos.
54. Promover ações de interação entre biblioteca e escola, possibilitando a participação dos bibliotecários e demais trabalhadores que atuam nas bibliotecas, nas atividades de planejamento e atividades pedagógicas.
55. Criar, ampliar, adequar e manter o espaço físico para o bom desempenho da biblioteca, em todos os seus aspectos.
56. Prover as bibliotecas de equipe de profissionais adequada às suas necessidades, também considerando a ampliação do horário do atendimento -- manhã, tarde e noite e finais de semana.
57. Disponibilizar, nos Centros Municipais de Educação Infantil, ambiente apropriado para o acervo de livros e para o desenvolvimento de atividades de leitura.
58. Construir com o Governo Estadual acordo para o atendimento compartilhado do Ensino Fundamental.
59. Constituir uma comissão representativa e legalmente instituída pela SME e CME para avaliar as necessidades de regulamentação e atualização do Estatuto da Educação (Lei 13.889/2006).
60. Buscar recursos junto aos governos federal e estadual e à outras instituições, nacionais e internacionais, de interesse público para complementar os investimentos necessários ao cumprimento das metas deste Plano.
61. Prover o CME, o FUNDEB e o CAF de infraestrutura física e administrativa e de dotação orçamentária de acordo com seus planejamentos.
62. Construir e implementar sistema de informação que atenda as necessidades de planejamento e de tomada de decisão do gestor, fornecendo cálculos precisos do CAQi.
63. Implantar em todas as unidades escolares da rede municipal de ensino práticas de arte e cultura.
64. Aumentar o acesso a internet banda larga nas escolas e bibliotecas do município.
65. Instalar roteadores wi-fi para acesso a internet sem fio nas escolas e bibliotecas do município.
66. Equipar as salas de aula com projetos multimídia e tela de projeção.
67. Apoiar a adoção de softwares educacionais para apoiar a aprendizagem, com especial atenção, a softwares que facilitam a aprendizagem personalizada.

ANEXO F — Resposta Ao Conselho Municipal de Educação sobre monitoramento do
PME



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS
São Carlos, Capital da Tecnologia
Secretaria Municipal de Educação
Rua 13 de maio, 2000 – CEP: 13560-647 - São Carlos – SP
Telefone: (16) 3373-3222 / Fax: 3373-3227

São Carlos, 14 de outubro de 2019.

OE N°1326/2019-SME
mabds

Conselho Municipal de Educação - CME

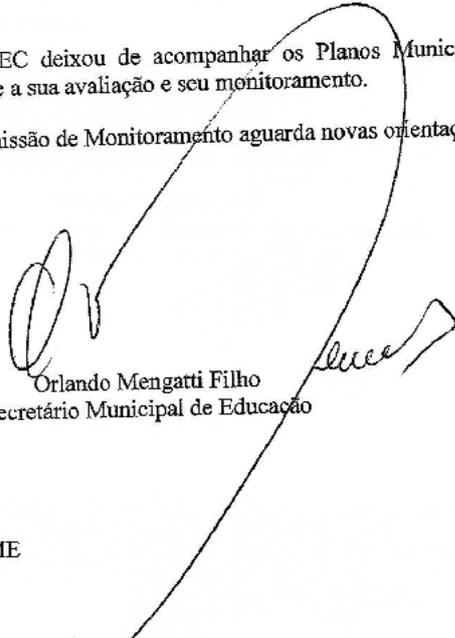
Em resposta ao ofício n° 49/2019, esta secretaria informa ao Conselho Municipal de Educação - CME, que o Monitoramento do PME do Município de São Carlos, até dezembro de 2018, foi acompanhado pela senhora Flavia Rossi, Avaliadora Educacional do Polo 9 e responsável pelo Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação e está de acordo com as orientações.

Os dados do relatório encontram-se no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação.

A partir de 2019, o MEC deixou de acompanhar os Planos Municipais de Educação e de orientar os gestores sobre a sua avaliação e seu monitoramento.

Diante do exposto a Comissão de Monitoramento aguarda novas orientações.

Atenciosamente.



Orlando Mengatti Filho
Secretário Municipal de Educação

Conselho Municipal de Educação - CME
São Carlos-SP

ANEXO G — Quadro nominal vereadores

Quadro : Eleitos à Vereança				
Eleitos à Vereança	Gestão/Partido			
	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017-2020
1. Antonio Rubens Valdo Ratti	PFL	-	-	-
2. Azuaite Martins de França	PPS	-	-	PPS
3. Diana Cury	PMDB	-	-	-
4. Dorival Antonio Mazola Penteado	PSDB	PSDB	-	-
5. Edson Antonio Fermiano	PDT	PR	PR	-
6. Geria Maria Montanari Franco	PT	-	-	-
7. Heleno Irami do Nascimento	PDT	-	-	-
8. José Pinheiro	PSDB	-	-	-
9. José Maurício Ortega	PSDB	-	PSDB	-
10. Laíde das Graças Simões	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
11. Luiz Navarro Magalhães Luz	PT	PT	PT	-
12. Roberto Mori Roda	PV	PV	-	PSDB
13. Rubens Maciel	PPS	-	-	-
14. Silvana Donnatti	PT	-	-	-
15. Antonio Carlos Catharino	-	PTB	PTB	-
16. Benedito Matheus Filho	-	PMDB	PMDB	-
17. Equimarcílias de Souza Freire	-	DEM	PMDB	-
18. José Alvim Filho	-	PT	PT	-
19. José Luis Rabello	-	PSDB	PSDB	-
20. Julio César Pereira de Souza	-	DEM	DEM	DEM
21. Normando Roberto Gomes Lima	-	PSDB	-	-
22. Ronaldo Lopes	-	PT	PT	-
23. Idelso Marques de Souza	-	PMDB	PHS	-
24. Aparecido Donizetti Penha	-	-	PPS	-
25. Eduardo Martins Batista	-	-	PSC	-
26. Luis Carlos Fernandes da Cruz	-	-	PMDB	-
27. Maria Aparecida Rodrigues dos Santos	-	-	PHS	SD
28. Marco Antonio Amaral	-	-	PSDB	PMDB
29. Rodson Magno do Carmo	-	-	PSDB	PSDB
30. Roselei Aparecido Françoso	-	-	PT	REDE
31. Sérgio Alves Rocha	-	-	PTB	PTB
32. Walcinyr Bragatto	-	-	PV	-
33. Aleksander Fernandes Vieira	-	-	-	PTB
34. Dhony Oliveira Souza	-	-	-	PSB
35. Dimitri Sean Ribeiro Carneiro	-	-	-	PDT
36. Edson Ferreira	-	-	-	PRB
37. Elton Carvalho	-	-	-	PSB
38. Francisco Márcio de Carvalho	-	-	-	PSB
39. Gustavo Pozzi	-	-	-	PR
40. João Batista Muller	-	-	-	PMDB
41. Leandro Augusto do Amaral	-	-	-	PSB
42. Luis Carlos Fernandes da Cruz	-	-	-	PMDB
43. Luis Enrique Paulino Carmelo	-	-	-	DEM
44. Moises Lazarine	-	-	-	DEM

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados pela Câmara Municipal

ANEXO H – PME de São Carlos 2015-2024



São Carlos
Capital do Conhecimento

Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

Sanciono e Promulgo a presente Lei.
Em 22/06/15.

LEI Nº 17.492
DE 22 DE JUNHO DE 2015.


PAULO ALTOMANI
Prefeito Municipal

Approva o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de São Carlos faz saber que a Câmara Municipal de São Carlos aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação – PME – para o decênio 2015-2025 constante dos Anexos desta Lei, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal, art. 11 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e nas demais pertinentes.

Art. 2º O Município adota como diretrizes para o PME – 2015-2025:

I - educação como direito de todos e dever do Estado para a universalização do atendimento educacional;

II - melhoria da qualidade social da Educação;

III - erradicação do analfabetismo;

IV - educação fundada na solidariedade, no diálogo, na honestidade, no respeito às diferenças humanas e culturais, no respeito e diálogo entre gerações, na inclusão e na justiça social, nos valores humanistas e na ética política;

V - gestão democrática em todas as instâncias do sistema de ensino e nas unidades escolares, com participação e controle social;

VI - promoção e articulação do regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município;

VII - financiamento adequado às demandas educacionais pelo Poder Público;

VIII - valorização dos trabalhadores da educação, com plano de carreira, piso salarial, jornada e condições de trabalho apropriadas e com políticas de formação continuada;

IX - educação como instrumento fundamental de desenvolvimento individual, social, cultural, político e econômico do país;

X - autonomia didática e científica, assegurando o direito de cada instituição educacional construir seu projeto pedagógico;

XI - indissociabilidade entre desenvolvimento tecnológico, sustentabilidade socioambiental, justiça social e desenvolvimento humano;

XII - valorização das produções locais;

XIII - vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais e culturais;



São Carlos
Capital do Conhecimento

Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

XIV - articulação entre poder público e sociedade para promover a efetiva participação social no processo educacional, cultural e de sustentabilidade ambiental do Município na perspectiva de Cidade Educadora.

Art. 3º As metas previstas no Anexo 1 desta Lei deverão ser cumpridas nos respectivos prazos no período de vigência do PME, devendo ser regulamentada por lei específica.

Art. 4º O Conselho Municipal de Educação deverá acompanhar e avaliar anualmente a execução das metas do PME propondo ao Executivo o encaminhamento dos ajustes que se fizerem necessários.

§ 1º A meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência dessa Lei, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PME.

§ 2º As Conferências Municipais de Educação deverão pautar, pelo menos a cada quatro anos, a análise do acompanhamento e avaliação da execução do PME, como subsídio para a elaboração do PME do decênio seguinte.

Art. 5º O Município buscará acordos para estabelecer o regime de colaboração necessário à consecução das metas do PME e à implementação das suas estratégias.

§ 1º O Município deverá, prioritariamente, dedicar atenção à definição do regime de colaboração para o atendimento ao Ensino Fundamental.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo 2 desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais no Município ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados e entre o Município e outras instituições, nacionais e internacionais, de interesse público, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca, devendo ser regulamentada por lei específica.

§ 3º O Conselho Municipal de Educação acompanhará o cumprimento dos acordos que definirão o regime de colaboração para a consecução das metas do PME.

Art. 6º O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações compatíveis com as metas e estratégias do PME, a fim de viabilizar sua plena execução.

Parágrafo único. A manifestação do Conselho Municipal de Educação, no que diz respeito aos temas da educação, deverá ser anexada aos projetos de lei sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Art. 7º O Município empreenderá esforços para a construção de indicadores de qualidade social da educação, incorporando ao IDEB outras dimensões da avaliação da educação, como as relativas ao corpo docente e à infraestrutura das unidades escolares e de gestão da rede municipal, abrangendo as etapas e as modalidades do Sistema Municipal de Ensino.



São Carlos
Capital do Conhecimento

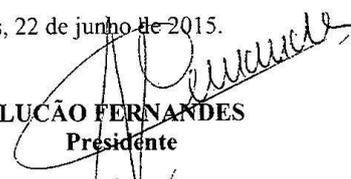
Câmara Municipal de São Carlos

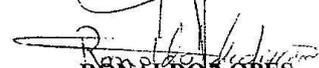
Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

sua publicação.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data da

São Carlos, 22 de junho de 2015.


LUCÃO FERNANDES
Presidente


RONALDO LOPES
1º Secretário





Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

ANEXO I

METAS 2015 – 2025

META 1 - Respeitar as especificidades da infância e universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de demanda manifesta de 0 (zero) a 3 (três) anos até o final da vigência deste PME e alcançar, progressivamente até o final da vigência, a proporcionalidade do número de educandos por professor:

05 educandos	0 a 1 ano
06 educandos	1 a 2 anos
12 educandos	2 a 3 anos
15 educandos	3 a 4 anos
18 educandos	4 a 5 anos
20 educandos	5 a 6 anos

META 2 - Contribuir para a universalização do Ensino Fundamental de modo a atingir as metas nacionais. Alfabetizar (letramento) os educandos na idade certa e adotar no Sistema Municipal de Ensino a proporcionalidade de educandos por professor, no Ensino Fundamental, conforme tabela:

25 educandos	1º e 2º anos
28 educandos	3º ano
30 educandos	4º ao 9º anos

META 3 - Colaborar com a União e o Estado para universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PME, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento), contemplando:

- a. o atendimento das necessidades das Redes Públicas de Ensino;
- b. o atendimento à educação de jovens e adultos e à educação inclusiva;
- c. o acesso, a permanência e o sucesso dos educandos no Ensino Médio e a ampliação das oportunidades de continuidade de estudos;
- d. a melhor adequação de educação profissional às necessidades de qualificação para o trabalho no município, ampliando o acesso, as condições de permanência e sucesso aos educandos na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) de ensino e oferecendo oportunidades aos grupos sociais historicamente excluídos;
- e. o atendimento das necessidades de formação de trabalhadores da educação para a rede municipal de ensino.



Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

META 4 - Educar para o exercício da cidadania, na perspectiva de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva, e colaborar para universalizar o atendimento das crianças, jovens e adultos com deficiência, Transtorno Global do Desenvolvimento, altas habilidades/superdotação e assegurar atendimento educacional especializado (AEE) de qualidade a toda demanda do Município.

META 5 - Colaborar para alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

META 6 – Colaborar para ampliar progressivamente a oferta de jornada para Educação de Tempo Integral nas escolas de Ensino Fundamental conforme PNE. E alcançar, na Rede Municipal de Educação, até 2025, 20% das unidades escolares com Educação Integral.

META 7 - Alcançar, em cada unidade escolar do Sistema Municipal de Educação, no mínimo, os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

META 8 - Implementar em todas as unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino, as diretrizes para o ensino de História e Cultura dos povos africanos e afro-brasileiros, bem como dos povos indígenas (RES. CME 005/2009) em consonância com as leis 10.639, de 9 de janeiro de 2003 e a 11.645, 10 de março de 2008, oferecendo oportunidades aos grupos sociais historicamente excluídos.

META 9 – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 98% (noventa e oito por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

META 10 - Manter o atendimento a 100% (cem por cento) da demanda de jovens e adultos, no município, por alfabetização e Ensino Fundamental. Oferecer oportunidades de qualificação profissional a 100% (cem por cento) da demanda dos educandos da EJA. Criar o Comitê Municipal de Educação Profissional, vinculado ao Conselho Municipal de Educação – CME, até um ano após a aprovação deste Plano e atingir a proporcionalidade do número de educandos por professor, conforme tabela:

20 educandos	Ciclo 1
25 educandos	Ciclo 2



Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

META 11 - Colaborar de modo a triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta em pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

META 12 - Elaborar e implementar, até um ano após a aprovação deste Plano, um programa de formação inicial e continuada dos trabalhadores da educação, articulada com as diretrizes curriculares municipais e que contemple:

- a. a formação de 100% (cem por cento) dos docentes em nível superior na área;
- b. oportunidades de pós-graduação aos docentes;
- c. formação aos trabalhadores de educação adequada à função que exercem;
- d. oportunidades de formação continuada a todos os trabalhadores da educação.

META 13 - Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica do Sistema Municipal de Ensino, até o último ano de vigência deste PME, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

META 14 - Valorizar os trabalhadores em educação:

- a. atualizando a Lei Municipal nº 13.889, de 18 de outubro de 2006, de acordo com as demandas aprovadas neste Plano;
- b. implantando a Lei Federal nº 11738, de 16 de julho de 2008, que estabelece o limite máximo de 2/3(dois terços) de atividade de interação com o educando na jornada de trabalho docente;
- c. equiparar o rendimento dos profissionais do magistério com o rendimento dos demais profissionais com a mesma escolaridade, até o final do sexto ano de vigência deste PME.

META 15 - Articular os critérios de avaliação para a promoção e progressão funcional do Sistema Municipal de Ensino com os adotados nos processos de atribuição e remoção.

META 16 - Regulamentar e fortalecer os mecanismos de gestão democrática na rede municipal de ensino, nas diferentes dimensões da gestão: planejamento, execução e avaliação. Construir e implementar, até 2 (dois) anos após a aprovação deste plano, por meio de articulação da Secretaria Municipal de Educação com o Conselho Municipal de Educação, e participação de diversos segmentos (trabalhadores da educação e comunidade), as diretrizes curriculares municipais para o Sistema Municipal de Ensino, adequadas à realidade do Município, considerando a integração dos seus níveis e modalidades de ensino e a afirmação de princípios, tais como a qualidade social da



Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

educação, educação integral, sustentabilidade, economia solidária, direitos humanos e outros.

META 17 - Contribuir para ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

META 18 - Efetivar e ampliar uma rede de proteção em articulação com todos os agentes municipais, dialogando com a sociedade, em especial as crianças e adolescentes, que atenda as pessoas do Município em situação de risco e vulnerabilidade social.

META 19 - Ampliar e consolidar, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, ações de Educação Ambiental em atendimento à Política Nacional de Educação Ambiental (Lei Federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999) e à Política Municipal de Educação Ambiental (Lei Municipal 14.795, de 28 de novembro de 2008).

META 20 - Manter e ampliar ambientes tecnológicos e educacionais, equipados com recursos das tecnologias da informação e comunicação, nas escolas, bibliotecas escolares comunitárias e públicas do Município, disponibilizando banda larga em todos os espaços das unidades escolares.

META 21 - Manter o atendimento a 100% (cem por cento) da demanda de jovens e adultos, no Município, por alfabetização e ensino fundamental.

META 22 - Ampliar progressivamente a educação integral pelas escolas de educação básica da rede municipal, alcançando, até 2017, 50% (cinquenta por cento), e até 2021, 100% (cem por cento) das unidades escolares.

META 23 - Implantar, até 2016, em todas as unidades escolares da rede municipal de ensino práticas de arte e cultura.

META 24 - Implantar, Programa Municipal de Incentivo à Leitura, que contemple:

- a. ampliação e criação de ambientes de leitura em todas as unidades escolares;
- b. atualizar, anualmente, do acervo bibliográfico em todas as unidades escolares;
- c. desenvolvimento anual de ações de incentivo à leitura e de produção literárias.



Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

META 25 - Adotar políticas educacionais no Município e ações pedagógicas nas unidades escolares que promovam e assegurem a conscientização das crianças acerca do respeito às mulheres, da necessidade de divisão dos trabalhos domésticos e do repúdio a toda e qualquer forma de violência contra mulher.





Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

ANEXO II ESTRATÉGIAS 2015 – 2025

1. Construir novas unidades escolares, ampliar, adequar e manter em condições pedagógicas adequadas as existentes, de acordo com as demandas das regiões da cidade, atendendo às especificações de acessibilidade e sustentabilidade socioambiental aos ambientes pedagógicos para o atendimento educacional de qualidade na rede municipal de ensino.
2. Manter um quadro de trabalhadores da educação necessários ao atendimento de qualidade.
3. Prover a Rede Municipal de Ensino com profissionais especializados de arte em todas as etapas de educação básica, criando, a partir de um ano após aprovação, editais específicos para contratação desse profissional por linguagem artística, de modo a atender 100% (cem por cento) do Ensino Fundamental (incluindo EJA), até os três primeiros anos de vigência, e 100% (cem por cento) da Educação Infantil até 2021.
4. Prover a Rede Municipal de Ensino com profissionais e infraestrutura, em articulação com outras secretarias e entidades da sociedade, para atendimento das necessidades dos educandos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação.
5. Constituir Comissão para elaboração das Diretrizes Curriculares Municipais.
6. Ampliar o apoio, por meio de convênios, às instituições filantrópicas, para auxiliar o atendimento da educação infantil e da implementação das diretrizes curriculares da educação integral.
7. Disponibilizar materiais e acervo diversificados para o ensino de Arte e Cultura, que contemplem as diferentes linguagens artísticas, tais como instrumentos musicais, material de papelaria diversificado, CDs, DVDs, livros, imagens, produção artística local, equipamentos de som e vídeo e outros.
8. Utilizar espaços e equipamentos da comunidade para a promoção da educação integral na perspectiva do conceito de cidade educadora.
9. Ampliar e efetivar a articulação com as universidades e demais Instituições de Ensino Superior-IES do município de forma a atender as reais necessidades de ambos (estágios e cursos de formação continuada para os profissionais da rede) no campo educacional.
10. Dotar todas as Unidades Escolares da Rede Municipal de Coordenador Pedagógico de acordo com o número de educandos, professores e considerando-se ainda, as modalidades de ensino.
11. Realizar, a cada dois anos, o mapeamento da demanda de EJA por etapa da educação básica e região do Município.
12. Situar a oferta de programas de alfabetização de adultos nos locais próximos às moradias ou de trabalho dos estudantes e flexibilizar os períodos de matrículas e de oferta (nos três turnos), levando em conta a real disponibilidade dos sujeitos que demandam por esta modalidade.
13. Melhorar os programas de alfabetização de adultos.
14. Desenvolver ações que assegurem a permanência do educando na EJA tais como adequação da proposta pedagógica com oferta do transporte, alimentação e vaga da Educação Infantil para os filhos.



Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

15. Implantar o EJA no campo, com currículo e pedagogia voltada à realidade do meio rural e com formação e contratação de corpo docente especializado em educação no campo.
16. Realizar parcerias com as instituições do Sistema S (SESI, SENAI, SEBRAE, SENAC, SESC, SENAR, SENAT), FESC e outras de educação profissional, para oferecer aos estudantes do Município acesso à educação profissional.
17. Elaborar proposta pedagógica específica para a EJA que contemple uma organização em ciclos, flexível e diversificada e adequada aos tempos e ritmos dos educandos.
18. Criar um Centro Municipal de Formação Continuada dos Trabalhadores da Educação integrando as diferentes coordenadorias (Educação Infantil, Ensino Fundamental, EJA, projetos, gestão, etc.).
19. Incentivar a participação da comunidade na gestão da manutenção da infraestrutura física e da melhoria das condições de funcionamento das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino.
20. Submeter ao CME a criação do Comitê Municipal de Educação Profissional e garantir a infraestrutura necessária para o seu funcionamento.
21. Incentivar o protagonismo infanto-juvenil dentro do ambiente escolar como forma de buscar uma gestão mais participativa e colaborativa na escola, exercitando os princípios da economia solidária, de cooperação e de solidariedade.
22. Dialogar com as Universidades Públicas e as demais IES sobre as possibilidades de contribuição nas políticas públicas para melhoria da educação do Município, especialmente em projetos para atendimento das necessidades formativas dos trabalhadores das Redes de Ensino.
23. Dialogar com as Universidades Públicas e demais IES locais sobre a inclusão nos currículos de formação de professores os temas relacionados às questões de Ética, Pluralidade Cultural, Meio Ambiente, Saúde e temas locais.
24. Ampliar, por meio de programas municipais, as políticas de democratização do acesso nas Instituições Públicas de Educação Superior de São Carlos, visando, principalmente, à inclusão de grupos historicamente desfavorecidos e minorias.
25. Ampliar e intensificar até um ano após a aprovação do Plano a oferta de atividades pela sala de africanidades (exposições, visitas, site, materiais pedagógicos).
26. Adquirir a partir da aprovação deste Plano, anualmente, materiais que contemplem a diversidade étnico-racial para toda a Rede Municipal de Ensino.
27. Criação de um programa de reconhecimento e valorização da arte, da história e das culturas africanas, afro-brasileiras, indígenas e ciganas, que contemple a formação dos trabalhadores da educação o desenvolvimento de projetos educacionais, atendendo a 100% (cem por cento) das unidades escolares.
28. Articular com outras secretarias, instituições e universidades o atendimento adequado à educação inclusiva.
29. Implantar o Programa de Escola Bilingue na educação com surdos na Rede Municipal de Ensino.
30. Oferecer cursos de Libras e Braille para os trabalhadores da educação da Rede Municipal de Ensino, com possibilidades de extensão para os trabalhadores da Rede Municipal de Ensino e/ou interessados.



Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

31. Incentivar instituições de Ensino Superior a implantar e oferecer cursos de formação inicial e continuada, para qualificação de instrutor surdo, intérprete de Livras e professor bilingue.
32. Realizar censos educacionais, articulados com outras secretarias e instituições, para a elaboração de diagnósticos, que atendam as necessidades de todos os níveis e modalidades de ensino.
33. Oferecer transporte escolar adequado aos educandos com deficiências, que dele necessitem, com acompanhamento de um monitor devidamente habilitado para esse atendimento.
34. Prover para as unidades escolares, de acordo com a demanda, profissionais (professor de educação/especial/colaborativo, agente educacional/educação especial, psicólogo educacional, fonoaudiólogo educacional, terapeuta ocupacional, profissionais para a Educação Física, intérprete, professor de língua portuguesa como segunda língua, professor bilíngüe e instrutor de libras) para atender os educandos com dependência nas atividades de vida diária e crianças com distúrbios severos de comportamento vinculados a transtornos globais do desenvolvimento, as deficiências e altas habilidades/superdotação.
35. Ampliar, manter e fortalecer as salas de recursos multifuncionais para o atendimento educacional especializado.
36. Definir critério de como e quando poderá reduzir o número de educandos por sala que possua educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento de acordo com a avaliação de uma equipe composta por profissionais da SME e da unidade escolar.
37. Constituir equipes de apoio multidisciplinares, atendendo as demandas educacionais, que atuem diretamente com os educandos, famílias e trabalhadores da educação em âmbito Municipal, nas regionais, com atendimento contínuo e intensificado, prioritariamente nas identificadas como áreas de maior vulnerabilidade.
38. Definir critérios para provimento de cargo de diretor de unidade escolar, compreendendo requisitos para o exercício da função, habilitação e processos de escolha.
39. Elaborar e manter atualizado o Projeto Eco Político Pedagógico – PPP em todas as unidades escolares, por meio de um processo democrático com a participação de todos os segmentos da escola, incluindo representante do Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI.
40. Estabelecer, para a SME e às unidades escolares, módulos adequados de pessoal para garantir padrões de qualidade para a gestão da educação.
41. Fortalecer os Conselhos de Escola em todas as unidades escolares, por meio da participação democrática dos educandos, familiares e trabalhadores da educação.
42. Estimular a organização dos Grêmios Estudantis e das Associações de Pais e Mestres.
43. Estabelecer que os cargos comissionados não ultrapassem a 20% (vinte por cento) do total de cargos de confiança e que sua indicação seja submetida ao CME e obedeça a critérios de perfil técnico adequado para o exercício da função.
44. Consolidar programas que aproximem a comunidade da escola.
45. Construir um sistema de avaliação da educação do município acompanhado pelo Conselho Municipal de Educação.
46. Investir, no mínimo, o valor do CAQi previsto na resolução CNE nº8 de 5/05/2010 (% PIB per capita: creche – 39% (trinta e nove por cento) / pré-escola – 15,1%(quinze vírgula um por cento) / ensino fundamental – 14,4%(catorze vírgula quatro por cento)



Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

- (anos iniciais) / ensino fundamental – 14,1%(catorze vírgula um por cento) (anos finais) / ensino médio – 14,5%(catorze vírgula cinco por cento).).
47. Assegurar, às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, progressivos graus de autonomia da gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro por meio do fortalecimento dos Conselhos de Escola e das Associações de Pais e Mestres.
 48. Formar equipe técnica e constituir expediente na Secretaria Municipal de Educação com atribuição de executar os procedimentos da gestão plena dos recursos da educação, organizar e gerenciar dados estatísticos da educação que subsidiem a elaboração de políticas públicas.
 49. Constituir uma comissão representativa e legalmente instituída pela SME e CME para elaboração e aprovação de critérios para a ocupação, o provimento e atribuições de cargo de Assessor de Direção e Coordenador Pedagógico na Rede Municipal de Ensino.
 50. Criar e fortalecer um Programa Educativo permanente de visitas guiadas em exposições e outros espaços culturais e um programa de reconhecimento e valorização das manifestações populares.
 51. Criar um Programa Municipal de Educomunicação por meio de núcleos multimídia nas unidades escolares, visando intercâmbio cultural, com infraestrutura necessária e adequada e que atenda todos os espaços das unidades escolares.
 52. Promover, por meio da pesquisa, a inovação de conceitos, tecnologia e práticas nos processos de ensino e aprendizagem, fomentando a incorporação das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e das técnicas de educação à distância aos métodos didático-pedagógicos.
 53. Fomentar e fortalecer a iniciação científica por meio da implantação de laboratórios de ciências nas unidades escolares de ensino fundamental, museu de ciências e programas e projetos.
 54. Promover ações de interação entre biblioteca e escola, possibilitando a participação dos bibliotecários e demais trabalhadores que atuam nas bibliotecas, nas atividades de planejamento e atividades pedagógicas.
 55. Criar, ampliar, adequar e manter o espaço físico para o bom desempenho da biblioteca, em todos os seus aspectos.
 56. Prover às bibliotecas de equipe de profissionais adequada às suas necessidades, também considerando a ampliação do horário do atendimento – manhã, tarde e noite e finais de semana.
 57. Disponibilizar, nos Centros Municipais de Educação Infantil, ambiente apropriado para o acervo de livros e para o desenvolvimento de atividades de leitura.
 58. Construir com o Governo Estadual acordo para o atendimento compartilhado do Ensino Fundamental.
 59. Constituir uma comissão representativa e legalmente instituída pela SME e CME para avaliar as necessidades de regulamentação e atualização do Estatuto da Educação (Lei 13.889, de 18 de outubro de 2006).
 60. Buscar recursos junto aos governos federal e estadual e à outras instituições, nacionais e internacionais, de interesse público para complementar os investimentos necessários ao cumprimento das metas deste Plano.
 61. Prover o CME, o FUNDEB e o CAE de infraestrutura física e administrativa e de dotação orçamentária de acordo com seus planejamentos.



São Carlos
Capital do Conhecimento

Câmara Municipal de São Carlos

Rua 7 de Setembro, 2.078 - Centro - CEP 13560-180 - São Carlos - SP

62. Construir e implementar sistema de informação que atenda as necessidades de planejamento e de tomada de decisão do gestor, fornecendo cálculos precisos do CAQi.
63. Implantar em todas as unidades escolares da rede municipal de ensino práticas de arte e cultura.
64. Aumentar o acesso a internet banda larga nas escolas e bibliotecas do Município.
65. Instalar roteadores “wi-fi” para acesso a internet sem fio nas escolas e bibliotecas do Município.
66. Equipar as salas de aula com projetos multimídia e tela de projeção.
67. Apoiar a adoção de softwares educacionais para apoiar a aprendizagem, com especial atenção, a “softwares” que facilitam a aprendizagem personalizada.