



Palestra Nacional

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E PLANEJAMENTO: POLÍTICA OU PROGRAMA DE GOVERNO?

Antonio Bosco de Lima - UFU*

Resumo: Trata da concepção de políticas e de programas. O PME como uma política que se transformou em programa. Plano ou planejamento enquanto essencialidade para uma organização democrática ou autocrática. O objetivo geral dessa palestra é o de Analisar a concepção de PME e de planejamento enquanto política ou programa de governo e os específicos como seguem: a. Apresentar a concepção de política pública social; b. Tratar a prática de política no Brasil enquanto programas, projetos e ações; c. A institucionalização do PME enquanto política de Estado; d. A lógica instrumental do planejamento enquanto ação burocrática.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Planejamento. Políticas Públicas da Educação.

Problematizando a aparência e a essência

Reporto-me de onde falo: o materialismo histórico-dialético (MHD). Ele nos ensina a não sofismar com as aparências. É preciso interpelar o objeto, desnudá-lo, conhecê-lo, desmistificá-lo, para então adentrar em sua essência. O objeto que nos interpela (BOURDIEU, 2013, 2017) não aparece primeiramente em sua essência, mas, como aparência.

É mais cômodo adotarmos aquilo que se apresenta de imediato, pois não se carece de grandes reflexões, não causa desmonte daquilo que acreditamos, ou cremos. Nossa ideologia, seja lá qual for, permanece inalterada. Porém se sairmos da concepção ingênua e formos para uma consciência crítica nossos alicerces ficam bambos.

Não é fácil aprender, estudar, ver as coisas para além dos limites da nossa vã felicidade, de nossa pseudo sabedoria. Então é mais tranquilo acreditarmos no imediato e no metafísico, na explicação sem ciência. Ela não nos afeta. A terra se torna o centro do universo; nós humanos somos a raça mais inteligente; raças inferiores para servirem; alguns nascem pra sofrer enquanto outros riem; alguns nascem para pagar os pecados, martírios em terra,

*Pós-Doutor pela UNICAMP e pela UFSCAR-Sor. Doutor em Educação Currículo pela PUC-SP. Líder do GPEDE - Grupo de Pesquisa Estado, Democracia e Educação e docente do PPGED CACED-UFU. Professor Associado III na FAGED/UFU. Linha de Pesquisa: Trabalho, Sociedade e Educação. Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil – GEP-CMEBr e Grupo de Pesquisa Estado, Democracia e Educação – GPEDE. Pesquisador CNPq e FAPEMIG. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3192-0059> .



flagelos em terra, para depois gozarem no reino dos céus. A terra agora é quadrada, cavalo marinho é equino, o partido nazista é socialista.

Todo o universo congrega para que creiamos em verdades absolutas. Nada mais afrontoso ao MHD do que respostas imediatas, do que verdades absolutas. As leis do MHD servem justamente para que a gente possa interpretar a sociedade por meio da provocação, da reflexão e da dúvida. Tese, antítese e síntese congregam movimentos perpétuos, congregam o repúdio ao velho, entretanto, o novo vem carregado com aquilo que se contradisse anteriormente. E assim, os questionamentos, ou melhor, as problematizações, fazem com que as sínteses também sejam questionadas, confrontadas... é a lei da contradição.

Por isso que Marx e Engels (2007) revelam que o educador também precisa ser educado. Daí a questão: quem educa o educador? Pressuposto equivocado, pois educam-se, ou melhor, formam-se professores que são meros técnicos em determinadas disciplinas. Não conseguem ter compromisso político e seus conhecimentos são poucos significativos quando se deparam com alunos que tem uma formação domiciliar mais *antenada*.

Muito ingênuo afirmar que os professores não têm compromisso político. É o mesmo que afirmar que o Estado não tem políticas. A ausência de política é uma política, bem como a ausência do sujeito em uma reunião de condomínio não configura que ele não tenha participado. Ele, condômino, irá participar daquilo que foi decidido em assembleia. Não tem como ele fugir. Da mesma forma o professor tem sempre um compromisso político, com ideologias conservadoras ou com ideologias transformadoras.

A formação do professor, geralmente em bancos de escolas privadas, implica na formação de um sujeito que irá reproduzir os valores da coisa privada e não da coisa pública. Embora tenham as exceções, Althusser (1987) vai dizer que esta *boa vontade* pouco influencia no *modus operandi* do Estado reprodutor.

Tempos destes conversando com um parente ele afirmou que Cálice, de Chico Buarque “era uma música de arrependimento, de *mea culpa* que o Chico (SIC!)¹ tinha feito para se desculpar por ter traído amigos durante a ditadura militar.” Eu ouvi, não argumentei, pois para uma ideia tão esdrúxula como esta não há argumentações. Esse parente acredita em *fakes* (notícias falsas), não os problematiza, pois, a letra é uma crítica à ditadura militar que vigorou no Brasil entre 1964 e 1984.

¹ Na verdade, de autoria de Chico Buarque e de Gilberto Gil, interpretada magnificamente por Chico e Milton Nascimento.



Naquela mesma noite, regada a uma cachaça mineira, o mesmo parente disse que depois que o Fernando Haddad², então prefeito de São Paulo, normalizou as faixas de trânsito da Marginal Pinheiro, diminuindo a velocidade dos veículos que por ali trafegavam, o número de violência aumentou... Também não consegui argumentar.

Existe ciência e história para que a gente possa interpretar o mundo, o homem, a natureza. Para que possamos compreender as coisas e explicá-las com ciência, não à base do mito, de credices, de aventurismos. Então, quanto menos ciência temos, melhor para quem comanda, pois qualquer boato se torna fato (no presente tais boatos são conhecidos como Fake News). Fakes são determinantes para a manipulação dos sujeitos que visam o celular 24 horas por dia. Estamos na lanchonete e o sujeito está lendo suas mensagens, estamos no cinema e o sujeito está atento ao Tik Tok, estamos namorando e cada um com o seu celular em mãos postando (ou bostando) algo.

É assim que sujeitos se tornam manipulados, é assim que criamos mitos. É assim que sujeitos ganham eleições.

Ora, se partimos de um pressuposto equivocado chegaremos a um resultado equivocado. A ciência deve nos ensinar a questionar o objeto. Não devemos partir do nosso pensamento, mas daquilo que nos interpela e se configura em novo pensamento, tampouco podemos meramente aceitar aquilo que nos interpela de forma passível, alienada.

Duendes existem? Fadas existem? Monange é o melhor creme para a pele? A Xuxa acredita em tudo isso. E com certeza conseguiu convencer milhares de mulheres a usarem Monange³, e milhares de crianças de que existem duendes e fadas. Até que em 2013 seu contrato foi rompido, pois mulher velha não servia para fazer propaganda para a Monange.

Certa vez orientei uma aluna de IC que tinha como objeto a relação familiar, e a partir deste aspecto desenvolvia uma tese na qual a resolução para os problemas do menor abandonado seria resgatar a família tradicional. Perguntei-lhe:

– Mas o que é família para você? Então ela me respondeu com um sotaque gaúcho (na época eu estava lecionando na Unioeste, em Cascavel, no Paraná):

– Ora professor, é a relação harmoniosa entre mãe, pai e filhos.

² Foi ministro da Educação de 2005 a 2012, nos governos Lula e Dilma Rousseff, e prefeito da cidade de São Paulo de 2013 a 2016.

³ Hidratante Monange Outono (Xuxa) - 1999 . Por 13 anos, Xuxa foi a garota propaganda do Hidratante Monange. Em suas campanhas, a eterna 'Rainha dos Baixinhos' apresentava o produto em doses exageradas pelo corpo. O contrato com a marca venceu em 2013. "Xuxa foi muito importante para a Monange. Ajudou a construir e consolidar a marca, mas agora a mulher vive um novo momento e precisamos acompanhar esta transformação", comenta Regiane Bueno, diretora de marketing de higiene pessoal da Hypermarchas, dona da marca. Disponível em: <https://www.propagandashistoricas.com.br/2014/03/hidratante-monange-outono-xuxa-1999.html>. Acesso em 25 de março de 2022.

Então lhe perguntei:

– Mas onde existe isso nos tempos modernos?

Como resolver a questão? O IBGE, dentre outros institutos, fornece argumentos científicos, pois detém dados de resultados de pesquisas, sobre como vivem as famílias brasileiras. Sobre a enorme porcentagem de filhos que são criados pelas avós maternas. Tanto o é que as escolas não usam mais os termos pais, mas sim, responsáveis por alunos.

Se partimos da perspectiva de que família é o conjunto de sujeitos que vivem em harmonia e, que fazem parte dela pai, mãe, filhos e o cachorrinho, chegaremos a um ledor engano. Daí advém duas questões:

A primeira: *mais importante que dar respostas e problematizar o problema*. Esta argumentação está em *Ideologia Alemã* de Marx e Engels (2007). As pessoas querem resolver problemas, querem descobrir uma forma de melhor alfabetizar, de ensinar o diretor de escola a administrar democraticamente, querem ensinar os conselheiros do CME a agirem da melhor forma para a construção de um bem público coletivo. Etcetera.

A segunda: *minha verdade, embora minha, deve ser questionada*, devo colocá-la sob hipóteses e respondê-las. Se eu tentar convencer as pessoas daquilo que estou convencido apenas com argumentações, seja de cunho leigo, seja a partir de uma pesquisa enviesada, não faço grandes contribuições para a humanidade, mas para eudade.

Certa vez orientei um sujeito no mestrado que tinha como objeto o trabalho remunerado extra que era realizado além da jornada de dedicação exclusiva dos professores da universidade na qual trabalhava. Em geral eram aulas em cursos de pós-graduação *latu sensu* em determinados municípios fora de Uberlândia-MG. Este rapaz chegou a conclusão de que os professores eram felizes, não se estressavam, não tinham sobrecarga de trabalho, trabalhavam com satisfação durante seus sábados de ócio. De onde ele partia? Do seu mundo de instituição privada.

Noutra ocasião estava trabalhando com alguns princípios de metodologia científica, em um curso da pós-graduação. Estava explicando no que se consistia pesquisar a partir de uma abordagem positivista, historicista e materialista histórico dialética. Utilizei para tanto três poemas para explicar como funciona o fundamento de compreensão do mundo do trabalho.

Para ter uma ideia (da concepção em forma, conteúdo e objetivo), ou seja, da metodologia e do método, apresentei três poemas, lembrando aos alunos que os mesmos foram escritos por poetas brasileiros durante o regime autoritário nas décadas de 60/70/80.



Para explicar o MHD utilizei o poema *O açúcar*, de Ferreira Gullar⁴. Trata-se de um poema que contém as leis da dialética em seu conjunto de versos, estrofes: tese, antítese e síntese. Trata-se de trabalho humano e de sua exploração pelo capital do latifúndio⁵. Observando-se que no materialismo histórico-dialético o objeto está sempre em movimento.

Para trabalhar com o historicismo utilizei o poeta amazonense, igualmente comunista, com um poema extraordinário, focando também a temática do trabalho e da condição humana. *Cantiga da claridão*⁶ de Thiago de Mello⁷ apresenta elementos que flertam com a dialética e o materialismo, entretanto não foca no sujeito como ser revolucionário, a história é o elemento primordial, o vir a ser centraliza as ações do homem. No historicismo o objeto está datado e determinado a partir de uma história em movimento. O Homem é resultante desta história.

E finalmente para trabalhar o positivismo utilizei uma linda canção de Milton Nascimento e Chico Buarque intitulada *O Cio da terra*⁸. Lembrando que esta canção se tornou um hino de resistência durante a ditadura militar. Frisei então aos alunos que o positivismo isola o objeto, tornando-o manipulação de nossas ideias, daí o idealismo, daí a nossa força ultrapoderosa para mudar o mundo. Transcrevo-a em seguida.

Debulhar o trigo
Recolher cada bago do trigo
Forjar do trigo o milagre do pão
E se fartar de pão/
Decepar a cana
Recolher a garapa da cana
Roubar da cana a doçura do mel
Se lambuzar de mel/
Afagar a terra, conhecer os desejos da terra
Cio da terra, propícia estação
E fecundar o chão.

⁴ GULLAR, F. *O Açúcar*. In: *Toda poesia* (1950-1980). Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1981.

⁵ O branco açúcar que adoçará meu café/nesta manhã de Ipanema/não foi produzido por mim/nem surgiu dentro do açucareiro por milagre./Vejo-o puro/e afável ao paladar/como beijo de moça./água na pele,/ flor que se dissolve na boca./Mas este açúcar/não foi feito por mim./Este açúcar veio/da mercearia da esquina e tampouco o fez o Oliveira,/dono da mercearia./Este açúcar veio/de uma usina de açúcar em Pernambuco/ou no Estado do Rio/e tampouco o fez o dono da usina./Este açúcar era cana/ e veio dos canaviais extensos/que não nascem por acaso/no regaço do vale./Em lugares distintos, onde não há hospital/nem escolas,/homens que não sabem ler e morrem de fome/aos 27 anos/plantaram e colheram a cana/que viraria açúcar./Em usinas escuras,/homens de vida amarga/e dura,/produziram este açúcar/branco e puro/com que adoço meu café nesta manhã em Ipanema.

⁶ Camponês, plantas o grão/no escuro – e nasce um clarão./Quero chamar-te de irmão./De noite, comendo pão,/sinto o gosto dessa aurora/que te desponta da mão./Fazes de sombras um facho/de luz para a multidão./És um claro companheiro/mas vives na escuridão./Quero chamar-te de irmão./E enquanto não chega o dia/ em que o chão se abra em reinado/de trabalho e de alegria,/cantando junto, ergamos/ a arma do amor em ação./A rosa já se faz flama/no gume do coração./Camponês, plantas o grão/no escuro – e nasce um clarão./ Quero chamar-te de irmão.

⁷ Vento Geral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

⁸ In: Pena Branca & Xavantinho. *Pingo d'água*. São Paulo: Universal Music, 1996.



Perguntei então aos tutelados:

– Onde está o trabalho neste poema? A ação do homem onde se encontra? Como o pão pode nascer por milagre? Por acaso não é necessário ararmos a terra, plantarmos o trigo, moermos o trigo, etc.? Quem é o sujeito? Por que ele se encontra oculto? Afinal quem é o trabalhador no *Cio da terra*?

Foi então que uma de minhas melhores alunas, engajada, politicada, empodeirada, me questionou:

– De forma alguma este poema pode ser positivista professor. Ele é um hino de resistência. Ele faz parte da história deste país... Foi Chico quem escreveu... etc... etc... etc...

O que ocorre com a interpretação dela, que na aparência não está equivocada, mas na essência não condiz com o materialismo! Ela parte de um pressuposto que tudo que Chico canta é revolucionário. Qualquer coisa que estivesse na contramão da ditadura, naquele período, era transgressor... etc... Partimos de um postulado equivocado caímos num resultado equivocado.

Outro caso. O professor O., um colega meu da Unioeste, trabalhava comigo no curso de Pedagogia. Um dia me disse:

– Olha Bosco, dei uma aula supimpa, tinham umas freiras na sala de aula e eu disse a elas que pelo meu método elas irão terminar o curso todas comunistas.

Sei lá, acho que as freiras ficaram arrepiadas. O professor O. falava fundamentado em sua experiência de formação política feita no famoso curso do Núcleo⁹ de Educação Popular (NEP). Falava, portanto de um patamar, a partir de sua verdade absoluta, era um comunista. As freiras não se transformaram em comunistas, mas aquele comunista, nas idas e vindas da vida, foi cooptado, se transformou em petista.

Enfim, provo com pesquisas aquilo que eu quero. Isso é igual funk, música sertaneja, sofrência. É algo que não implica na mudança da rotação do mundo, na história da humanidade. É como ar quente do pastel, evapora. A sociedade espera de nós pesquisadores resposta, argumentações, elementos que façam com que tenhamos melhor segurança, melhor saúde, melhor educação. Esperam algo que nem sempre podemos

⁹ O 13 de Maio NEP - Núcleo de Educação Popular é uma entidade constituída no bojo do ressurgimento dos movimentos sociais, no início dos anos oitenta, ainda na ditadura militar, que vem desenvolvendo o trabalho de formação política, com viés anticapitalista, inicialmente em São Paulo e posteriormente em vários pontos do Brasil, por meio de centenas de educadores por ela formados.

SILVA, Cyntia de Oliveira e. *O resgate da trajetória histórico-política do 13 de Maio NEP* - Núcleo de Educação Popular. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91142>. Acesso em: 23 de março de 2022.



realizar, pois tem atividades que pertencem a pesquisadores e tem atividades que devem ser objeto das políticas públicas.

Mas como se organizam as políticas públicas sociais? É o que faremos a partir daqui.

Elementos constituintes da política pública social

Ainda reportando-me à Unioeste (anos de 1990), formávamos um grupo grande, coeso, apesar das divergências, e organizávamos encontros anuais intitulados *Congresso sobre Políticas Sociais no Brasil*. Certa vez convidados Evaldo Vieira, um cientista social da USP, potencializado estudioso sobre políticas públicas. Mesa composta, sentado, iniciou sua fala apontando para a faixa que se encontrava atrás da mesa de trabalhos:

– Olha vocês são bem pretensiosos, pois não existe política social no Brasil.

A partir daí começamos a problematizar mais o tema e eu aprendi que se partirmos da ideia equivocada, ou seja, de sua aparência, chegaremos a conclusões equivocadas. Os temas vinculados às políticas públicas também são assim.

Pois bem o que é política? É uma ação racional, mesmo que esteja carregada de individualidades e subjetividades, ela indica um caminho de organização, de direção. A política é uma arte. É a arte de dar direção, de conduzir. Uma arte de negociar, de conciliar.

Todos nós somos políticos e fazemos política nas nossas vinte e quatro horas diárias. Nossas realizações são feitas por escolhas, por tentar convencer. É assim na relação parental. É assim no grupo de amigos. É Assim nos governos. Nos partidos. Nos sindicatos. Em todo o canto respiramos política.

O termo também indica política de aparelhamento, político profissional, politicagem. Se achamos que é melhor ficar longe da sujeira que tem sido a política, agimos de forma ingênua, e, como diria meu pai:

– Estamos lascados.

O fato de eu esquivar da política não faz de mim um sujeito melhor e da humanidade uma humanidade melhor.

De alguma forma eu terei, ora ou outra, de manifestar meus desejos, minhas vontades, meus pensamentos, minhas ideias, enfim, minha ideologia. Conservador ou crítico? Terei que me expor politicamente.

A política pública é a arte de conduzir a república. Conduzir a coisa pública. Utilizar o erário público. Temos visto no Brasil que a política pública tem sido muito mal conduzida desde sempre (rara exceção durante o Governo de Getúlio Vargas).



Pensemos sobre a concretude da escola pública. Existe uma escola pública? Não! Existe uma escola estatal. Pois sobre a condução do Estado. Ela é planejada pelo Estado, ela é fiscalizada pelo Estado, ela é avaliada pelo Estado. Entretanto, não é mantida financeiramente, totalmente pelo Estado.

A escola genuinamente pública é aquela que tem participação em sua organização e planejamento da dita comunidade. Ela carece para isso de associações e de conselhos fortes, de assembleias fortes. Cada vez mais os pais, ou responsáveis pelos alunos são equivocadamente esquivados da participação nos debates sobre a escola.

Estamos em 2022, precisamente em março, numa greve de professores de Minas Gerais, cuja liderança esta sob a condução do SIND-UTE¹⁰. Meu enteado, estudante em uma escola pública estadual, chegou em casa dizendo que no dia seguinte não haveria aulas. Os professores tinham entrado em greve. Entraram em greve sem conversar com os pais e responsáveis por alunos. Não escreveram uma carta. Enfim, desconsideraram, por estratégia, não argumentar com os pais. E assim, cada vez mais o movimento grevista vai perdendo apoio da população.

E assim, cada vez mais a escola vai deixando de ser pública.

Então a Política Pública, embora social, pois voltada para a sociedade, não ouve as demandas da sociedade. Deixa de ser pública e passa a ser estatal.

A prática de política no Brasil enquanto programa, projeto e ação

A Política social pode ser demandada por dois *lócus* principais. O Estado ou a iniciativa privada. Hoje a iniciativa privada faz muita política. E o Estado tem comprado inúmeras políticas educacionais do setor privado.

Os governos, principalmente os municipais, têm adquirido políticas educacionais prontas, com base num postulado de sucesso e de qualidade. Grupo COC, Fundação Airton Senna, Fundação Bradesco, dentre outros, criam sistemas de apostilamentos e formação continuada de professores para impingir um modelo de qualidade que deu certo nas escolas privadas.

O Município cada vez mais tem deixado de fazer suas políticas educacionais. O sistema de apostilamento nos estados e municípios tem sido algo sublime. Os educadores não precisam mais pensar a educação, os professores não precisam mais estudar, pois o método é tipo behaviorista, é autoaplicável, com tempos e movimentos adequados. Isso

¹⁰ Sindicato único dos trabalhadores em educação de Minas Gerais. Sua gênese se inicia com a criação da União dos Trabalhadores do Ensino (UTE), em 1979, durante o primeiro Congresso dos Educadores de Minas Gerais.



mesmo, tempos e movimentos *a la* Taylor. O tecnicismo, o behaviorismo e o taylorismo voltaram vestidos agora de roupas mais modernas.

De qualquer forma, quando o Estado toma em suas mãos a organização da educação ela também não é pública. Ela somente é pública, conforme já dissemos com o voto do sujeito que faz parte daquela comunidade escolar.

Então é preciso distinguir política pública de política estatal, e feito isso, distinguir o que é política e o que é programa, e finalmente o que é política de Estado e política de governo.

Quando Evaldo Vieira, naquele evento dos anos 1990 na Unioeste, diz que o Brasil não têm política social, ele quis dizer que, para se constituir uma política é necessário que essa tenha articulações relacionadas a sua dimensão/amplitude e a sua longevidade, ou seja, políticas sociais consistem em articulações entre: a) Planos, b) Programas e c) Projetos.

Historicamente temos tido programas de governos. São de governos porque se caracterizam em sua dimensão temporal. São aligeirados, focalizados. São categoriais e emergenciais. Categoriais, pois dirigidos a determinadas categorias e emergenciais, pois se situam no plano da socorrência, do imediato.

Atingem, portanto, determinadas categorias: os sem teto, os sem leite, os desempregados, os analfabetos. Permanecem, portanto enquanto marcas de governo: programa Leve leite, Cesta básica, Vale gás, Cebeja, Eja, Mobral, Minha casa minha vida, Fome zero. Programas e projetos têm prazo de validade. Quando um novo governo assume, o programa some ou ganha outra nomenclatura com teor similar ou com algumas alterações.

A institucionalização do PME enquanto política de Estado

Planos tendem a se constituir enquanto uma política de Estado, ou seja, são instituídos dentro de um determinado governo, entretanto os outros mandatários que advirão tendem a continuar a sua implementação. É assim com a CLT¹¹, com O Plano Nacional de Educação, a LDB, também tem sido com o Bolsa Família e o Fundeb¹² (ambos oriundos do governo de FHC).

¹¹ Consolidação das Leis do Trabalho, instituída pelo governo de Getúlio Vargas (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

¹² Trata-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, instituído durante o governo de Lula (mandato de 2007 a 2010). (Lei n. 11.494, de 26 de junho de 2007). Este fundo ampliou o financiamento em relação ao fundo anterior, o Fundef, o qual garantia apenas o financiamento do ensino fundamental, excluindo a educação infantil. O FUNDEB substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (Lei 9.424/96), criado durante o mandato de FHC (1995 a 1998).



Sob a perspectiva indicada na introdução deste trabalho iremos analisar se o Plano Municipal de Educação (PME) ¹³ é uma política de Estado ou de Governo, e se o mesmo se constitui enquanto uma política ou enquanto um programa.

O *PME tem sua gênese enquanto uma política de Estado*, ou seja, ele é um indicativo orgânico oriundo das premissas (metas organizativas) do nosso 3º Plano Nacional de Educação¹⁴ (com vigência para o período de 2014 a 2025).

A partir dos trabalhos de Borges (2022) e de Przylepa (2022)¹⁵ que versaram em suas teses de doutorado sobre a relação de controle social e da atuação dos CMEs relativas à Comissão Municipal de Monitoramento e Acompanhamento dos PMEs (CMMA-PME) desenvolvemos o texto que segue.

Os processos de elaboração e implementação dos Planos Municipais de Educação (PMEs), ocorrem por meio da determinação da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE). A lei em tela condiciona a necessidade de representatividade social nos debates à respeito da elaboração e implementação das políticas locais. O arcabouço legal se reporta da seguinte forma:

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

[...]

§2º - Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

A Lei 13.005/2014 condicionou, ainda, que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas (artigo 5º), e, talvez o mais importante desta organicidade seja a forma colaborativa para o alcance das metas e implementação das estratégias objeto do plano (artigo 7º), regulada pelo Plano de Ações Articuladas (PAR).

¹³ Tais planos são decenais, ou seja, estabelecidos de 2015 a 2025.

¹⁴ O 1º. Plano foi estabelecido em 1962, elaborado pelo Conselho Federal de Educação, atendendo às disposições da Constituição Federal de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961. Um de seus mentores foi Anísio Teixeira, à época o Ministro da Educação no governo de Jango Goulart (8 de setembro de 1961 – 1 de abril de 1964) era Darcy Ribeiro. O PNE permaneceu durante os anos de 1962 e 1964 tendo em vista que o golpe militar de março de 1964 o executou sumariamente.

O 2º. Plano veio à tona durante o final de mandato de FHC e ficou estabelecido para o decênio de 2001-2010 (Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

¹⁵ Estes pesquisadores são filiados ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil – GEP-CMEBr.



A partir da publicação do PNE 2014-2020 os estados, Distrito Federal e municípios brasileiros viram-se obrigados a elaborar ou adequar seus respectivos Planos de Educação, num processo de participação das sociedades política. Da mesma forma, seu monitoramento e acompanhamento deveriam dar-se também de forma participativa. Isto implica que a elaboração e implementação de estratégias e metas deveriam ser transparentes, divulgadas e posteriormente, avaliadas por uma Comissão Municipal de Monitoramento e Acompanhamento do PME (CMMA-PME).

Da mesma forma como foi aderida a criação dos CMEs¹⁶ ocorreu o mesmo com a implantação dos PMEs, de maneira que até junho de 2020, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 3 ainda não possuíam um Plano Municipal de Educação sancionado pelo Poder Executivo, conforme levantamento realizado pelo Ministério da Educação, disponível no portal PNE em Movimento (2020).

Cabe destaca que com a instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR), por meio do Decreto 6.094/2007, instituiu-se legalmente um plano de colaboração entre os entes federados. O PAR foi uma estratégia de assistência técnica e financeira fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹⁷, com a finalidade de oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de políticas educacionais, de forma alinhada às políticas macronacionais, com base em quatro indicadores: a) gestão educacional; b) formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; c) práticas pedagógicas e de avaliação; e d) infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Após o fim da vigência do PDE, o PAR passou a ser regulado pela Lei 12.695/2012, que vinculou a elaboração dos planos de ações articuladas às diretrizes traçadas pelo PNE, conforme disposição do artigo 1º:

Art. 1º O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR.

¹⁶ A criação dos CMEs ocorre no cenário do financiamento e municipalização do ensino. Reconhecendo a autonomia dos entes federados (Estados, DF e Municípios), a LDB dispõe (artigo 8º, parágrafo 2º) que os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei, sem determinar a existência de conselhos como órgãos normativos na estrutura dos sistemas. Ao mesmo tempo, ao longo do seu texto, a lei refere-se em dois momentos (artigos 60 e 90) a órgãos normativos dos sistemas de ensino e prevê (artigo 9º, parágrafo 1º) a existência do Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão e atividade permanente na estrutura educacional, criado por lei. Por outro lado, a Lei do FUNDEF (artigo 4º, IV, parágrafo 3º) menciona representantes dos “Conselhos Municipais de Educação entre os integrantes do Conselho do FUNDEF no Município” (BRASIL, 2004, p. 15).

¹⁷ O PDE foi um plano que suplantou o nosso 2º. PNE. Foi instituído durante o governo Lula. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi um conjunto de programas que visaram melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas. Lançado em 2007, tinha um prazo de quinze anos para ser implementado, mas acabou descontinuado antes desse prazo. Apesar disso, muitos dos programas e iniciativas criados por ele se mantiveram, como o TV Escola e o Proinfo, da educação básica, e o Sinaes, no ensino superior.

Parágrafo único. O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação.

A partir desta Lei, o PAR se tornou o instrumento de execução do regime de colaboração, inclusive com a previsão de repasses financeiros de forma direta da União aos estados e municípios, utilizando o orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Como afirmamos os Planos tendem a ter uma organicidade, legitimidade e temporalidade que perpassam pelos governos que se alternam na condução do Estado. Isto se configura como política de Estado. Entretanto, os PMEs que foram constituídos durante o segundo mandato do governo de Dilma Rousseff (iniciado em 2014 e interrompido em 2016 com o seu impedimento) foram se configurando, posteriormente, com o Governo de Michel Temer (como vice de Dilma assumiu o cargo, 2016-2018) em política de governo, pois foram sendo relegados até que, com o início do Governo de Jair Bolsonaro, em 2019, foi extinta a espinha dorsal que sustentava esta política de colaborativa, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE¹⁸, órgão do Ministério da Educação responsável pela orientação¹⁹, apoio e acompanhamento com estados e municípios, e assessoramento na elaboração e implementação dos Planos de Educação em consonância com as diretrizes e metas do PNE.

Após a extinção da SASE, as atribuições de articulação com os estados e municípios passaram a integrar o grupo de competências da Secretaria de Educação Básica; e, após a edição do Decreto 10.195/2019, que trouxe uma nova reformulação à estrutura administrativa do MEC. O fato se resume em que de 2019 a 2022 os CMMA/PME foram sendo extremamente fragilizados, sem organicidade, pois o vínculo de colaboração e responsabilização, de financiamento e de assessoramento com o governo federal foram interrompidos.

Este movimento histórico aqui narrado implica na transformação de uma lógica de PMEs constituída enquanto política de Estado para uma configuração de um programa de governo, ou seja, abandonado no percurso das políticas educacionais brasileiras, deste o governo Temer até o governo de Bolsonaro.

¹⁸ O órgão foi extinto pelo Decreto 9.665/2019, que repassou as atribuições da SASE para a Secretaria de Educação Básica.

¹⁹ Particularmente com relação aos municípios, a assistência técnica da SASE publicou, em 2014, uma série de cartilhas para subsidiar a elaboração dos Planos Municipais de Educação. Destacamos: Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação; Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação; e O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações. Todas disponíveis no site de acompanhamento do PNE (<http://pne.mec.gov.br/#onepage>).



As políticas sociais no Brasil aparecem primeiramente como dívidas, elas precisam estar vinculadas às lutas sociais, se constituírem em direitos, fazer parte da memória histórica dos sujeitos sociais. Assim como programas podem se transformarem em políticas de Estado (Bolsa Família, por exemplo), políticas de Estado podem ser relegadas, como ocorreu com o PNE 2001 a 2021, instituído durante o governo de FHC quando foi obscurecido pelo PDE do governo de Lula da Silva.

A lógica instrumental do planejamento enquanto ação burocrática

Iniciamos este texto tratando de política enquanto um instrumento da racionalidade, precisamos destacar que tal racionalidade pode ter como princípio básico elementos técnico-burocráticos ou a ou emancipatórios.

O planejamento é uma invenção humana, ele serve para organizar as pessoas em comunidade. É fruto portanto de atividades políticas. Assim ele está sob controle de alguns (burocracia) ou elaborado coletivamente (emancipatório). O planejamento é um conjunto de elementos racionais que congregam: direção, controle, avaliação, daquilo que determinado grupo formal (instituição, organização, outros grupos complexos) querem.

O PME enquanto instrumento racional de planejamento prevê estes elementos racionais, pois, se constitui voltado para a organização da política de educação municipal. Toda política de educação, que é localizada no Estado, por ser pública, implica em: a) criteriosidade; b) organicidade e c) seletividade.

O PME congrega estes três elementos, pois embora tenha sido forjado com a participação popular, seja via Fóruns de Educação, seja via CME²⁰, conforme cada realidade de cada município estabelecem-se em suas diretrizes e metas critérios de para a realização do processo de educação; organização do sistemas (Federal, Estadual, Municipal e Privado) e implica também em seletividade, pois não é nunca, em um país capitalista um Plano totalmente inclusivo, ou como querem os socialistas uma educação unitária²¹.

²⁰ Os Conselhos Municipais de Educação foram criados no âmbito do movimento de municipalização da gestão educacional incentivado pelo Governo Federal ao longo da década de 1990, a partir da vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996 (Lei 9.394/96).

²¹ “[...] afirmamos que a sociedade não pode permitir que pais e patrões empreguem, no trabalho, crianças e adolescentes, a menos que se combine este trabalho produtivo com a educação.

Por educação entendemos três coisas:

1. Educação intelectual.
2. Educação corporal, tal como a que se consegue com os exercícios de ginástica e militares.
3. Educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de caráter científico de todo o processo de produção e, ao mesmo tempo, inicia as crianças e os adolescentes no manejo de ferramentas elementares dos diversos ramos industriais. (Grifos do autor).[...] “Esta combinação de trabalho produtivo pago com educação intelectual, os exercícios corporais e a formação politécnica elevará a classe operária acima dos níveis das classes burguesas e aristocrática.” (MARX, K. e ENGELS, 1992, p. 60).



A educação que se encontra nos PMEs é um modelo único de *formação para todos*. Ou seja, não leva em consideração que para as necessidades de classe (e classe não é grupo) tem que haver uma educação diferenciada. Na educação unitária encontramos uma concepção de formação global, omnilateral, completa, politécnica. Marx e Engels (1992) entendem por educação uma concepção que engloba o ensino e a instrução, ou seja trabalho (instrução) e formação. Uma educação, portanto, distinta para as classes trabalhadoras.

Não há dúvidas quanto ao teor democratizante e participativo que os CMEs e os PMEs possuem. Eles, se não garantem, ao menos possibilitam a informação, a transparência e a inserção de leigos na coisa pública educacional. Isso, com certeza importa para a construção de uma sociedade democrática.

Porém, apesar dos Planos – e mesmo com os avanços relacionados a sua implantação e implementação –, as políticas educacionais no Brasil ainda estão muito aquém de um patamar de qualidade razoável, pois estão divorciadas das políticas econômicas, ou seja, não são tratadas como investimento, mas como gastos.

Sínteses conclusivas

- a) Verdades absolutas só existem em nossas mente; a natureza nos interpela todos os dias;
- b) a natureza, a terra, são organismos vivos²² que nos interpelam que dão respostas às nossas ações;
- c) o critério de verdade somente pode ser constatado ou refutado na realidade;
- d) se partirmos de nossas verdades absolutas, sem questioná-las, daremos uma volta no mundo, como Cândido²³, e voltaremos à nossa aldeia, ou seja, a nossa verdade absoluta;
- e) se partimos de um critério ou hipótese equivocados nosso resultado de investigação será equivocado;
- f) as políticas sociais e os programas sociais não podem ser encarados como dádivas, mas como resultados das lutas e manifestações populares;
- g) planejamento é sempre uma ação humana, é criação humana, portanto servem a interesses opostos, excludentes, depende de como atuamos – se burocraticamente ou coletivamente;

²² Sobre a questão de a terra ser um ser vivo, consultar Krenak, Ailton. *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

²³ Ver: *Cândido ou o otimismo de Voltaire* (2010).



h) se não tomarmos para nós a coisa pública, não viveremos em uma república, mas em uma tirania.

Referências

ALTHUSSER, L. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.

BORGES, G.S. *A participação política no controle social dos Planos Municipais de Educação: uma análise da participação de Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de implementação dos PMEs*. Programa de Pós-Graduação em Educação. Tese de doutorado. Universidade Federal de Uberlândia-MG, 2022.

BOURDIEU, P. *Capital Simbólico e Classes Sociais*. Novos Estudos, vol. 96, p. 105-115, 2013.

BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. 2ª Ed. Porto Alegre, RS: Zouk, 2017.

BRASIL. *Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 25/04/2007, p. 5.

BRASIL. *Decreto 9.665, de 02 de janeiro de 2019*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 02/01/2019, p. 6 Edição Extra B (Revogado).

BRASIL. *Decreto 10.195, de 30 de dezembro de 2019*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 31/12/2019, p. 1.

BRASIL. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. DF: Ministério da Educação e do Desporto. D. O. U. de 23/12/1996, p. 27833.

BRASIL. *Lei 9.424, de 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. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. de 26/12/1996, p. 28442.

BRASIL. *Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. de 10/01/2001, p. 1.

BRASIL. *Lei nº 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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.



BRASIL. *Lei 12.695, de 25 de julho de 2012*. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 26/07/2012, p. 1 Texto Original.

BRASIL. *Lei 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. U. de 26/06/2014.

BRASIL. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho*: guia de consulta. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004b. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000479.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. *PNE em Movimento*. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. Acesso em: junho de 2020.

GULLAR, F. *O Açúcar*. In: Toda poesia (1950-1980). Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1981.

HIDRATANTE MONANGE. *Outono (Xuxa)* - 1999 . Disponível em: <https://www.propagandashistoricas.com.br/2014/03/hidratante-monange-outono-xuxa-1999.html>. Acesso em 25 de março de 2022.

KRENAK, A. *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MARX, K. e ENGELS, F. *Textos sobre educação e ensino*. São Paulo: Editora Moraes, 1992.

MARX, K. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MELLO, T. *Cantiga da claridão*. Vento Geral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

NASCIMENTO, M. e BUARQUE, C. *O Cio da terra*. In: Pena Branca & Xavantinho. Pingo d'água. São Paulo: Universal Music, 1996.

PRZYLEPA, M. *A participação no controle social dos Planos de Educação*

(2015-2022): Em foco os Conselhos Municipais de Educação de Rio Negro e Campo Grande/MS. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal da Grande Dourados-MS. 2022.

SILVA, C.O. *O resgate da trajetória histórico-política do 13 de Maio NEP* - Núcleo de Educação Popular. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91142>. Acesso em: 23 de março de 2022.

VOLTAIRE. *Cândido*. Clássicos Abril coleções v 27. Tradução Marcos Araújo Bagno. São Paulo: Abril, 2010 [1759].

