

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO CLARO-SP

AN ANALYSIS OF THE PREPARATION PROCESS OF MUNICIPAL EDUCATION PLAN OF RIO CLARO-SP.

UN ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE EDUCACIÓN DE RIO CLARO-SP

Mariana Aparecida da Silva^I

Maria Aparecida Segatto Muranaka^{II}

^IUniversidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/IB, E-mail: mariana_unesp@hotmail.com

^{II}Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/IB, E-mail: ma.segatto@hotmail.com



Educação: Teoria e Prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Common](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Resumo

O Plano Municipal de Educação (PME) é um importante instrumento que serve como guia de ação para o governo em oposição à imprevisibilidade. Ele deve expressar as diretrizes, as metas e os meios pelos quais o objetivos serão atingidos durante sua vigência, como as estratégias e as formas de colaboração dos entes federados, além do monitoramento e das avaliações constantes de sua implementação. O presente trabalho tem como objeto de análise o PME de Rio Claro (SP). De cunho qualitativo teve como objetivo acompanhar o processo de elaboração do PME como instrumento de política educacional, por meio da análise bibliográfica e documental. Fundamenta-se na pesquisa de mestrado intitulada Plano

Municipal de Educação de Rio Claro – SP: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação. A produção acadêmica, mais diretamente ligada ao objeto de pesquisa, e as obras que puderam elucidar o contexto socioeconômico e político do país, em suas relações com o contexto global, serviram de suporte para a análise dos dados documentais. A primeira parte do artigo revê as concepções de planos que perpassaram nossa história política educacional, evidenciando a importância do planejamento de políticas públicas enquanto política de Estado. A segunda procurou rastrear a construção do PME, desde sua deflagração, passando pela primeira versão do documento (elaborado coletivamente e sistematizado por uma Comissão), até a segunda versão (revisada pelo Conselho Municipal de Educação de Rio Claro).

Palavras-chave: Planejamento educacional; Planos de educação; Plano Municipal de Educação; Educação básica; Rio Claro.

Abstract

The Municipal Education Plan (MEP) is an important instrument that serves as an action guide for the government as opposed to unpredictability. It should express the guidelines, goals and means by which the objectives will be achieved during its validity, such as the strategies and forms of collaboration of the federated entities, as well as the monitoring and constant evaluations of its implementation. This paper focuses on the analysis of the MEP of Rio Claro-SP. From a qualitative perspective, this work aims to follow the process of preparation of the MEP as an instrument of educational policy, through bibliographical and documentary analysis. It is based on the master's research entitled Municipal Education Plan of Rio Claro - SP: challenges and perspectives in guaranteeing the right to education. The academic production, more directly linked to the research object, and the works that can elucidate the socioeconomic and political context of the country, in its relations with the global context, served as support for the analysis of the documentary data. The first part of the paper reviews the conceptions of plans that have permeated the educational political history, evidencing the importance of public policy planning as a state policy. The second part sought to trace the construction of the MEP, from its outbreak, going through the first version of the document (prepared collectively and systematized by a Commission), until the second version (reviewed by the Municipal Council of Education of Rio Claro).

Keywords: Educational Planning; Education Plans; Municipal Education; Basic Education; Rio Claro.

Resumen

El Plan Municipal de Educación (PME) es una herramienta importante que sirve como guía para la acción del gobierno en oposición a la imprevisibilidad. Este debe expresar las directrices, los objetivos y los medios por los cuales se alcanzarán los objetivos durante su mandato, así como las estrategias y formas de colaboración de las entidades federadas, además de la supervisión y las evaluaciones de su implementación. Con un enfoque cualitativo, tuvo el objetivo de seguir el proceso de preparación del PME como una herramienta de política educativa, a través del análisis bibliográfico y documental. Se basa en la investigación de máster titulada Plan Municipal de Educación de Rio Claro - SP: desafíos y perspectivas para garantizar el derecho a la educación. La producción académica más directamente vinculada al objeto de la investigación y las obras que pueden dilucidar el contexto socioeconómico y político del país en sus relaciones con el contexto mundial, sirvieron para apoyar el análisis de las pruebas documentales. La primera parte del artículo revisa los conceptos de planes que impregnan nuestra historia política educativa, poniendo en evidencia la importancia de la planificación de políticas públicas como política de Estado. La segunda parte trató de realizar un seguimiento de la construcción del PME, desde su deflagración, pasando por la primera versión del documento (colectivamente desarrollado y sistematizado por una Comisión) hasta la segunda versión (revisada por el Consejo Municipal de Educación de Rio Claro).

Palabras clave: *Planificación de la educación; Planes de educación; Plan de Educación Municipal; La educación básica; Rio Claro.*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo é oriundo da pesquisa realizada na dissertação de mestrado que se ancorou na pesquisa bibliográfica e documental. Além do exame dos dados oficiais (documentos referentes à formulação/elaboração do Plano Municipal de Educação – PME - e atas das discussões), houve a inserção da pesquisadora, como observadora, nos trabalhos da Comissão que elaborou a primeira versão do Anteprojeto do PME, assim como as Audiências Públicas com esse fim. Tal procedimento constituiu-se importante elemento de coleta de dados, no sentido de apreender os principais debates, os possíveis confrontos entre propostas defendidas

pelos diversos segmentos que tiveram participação ativa nos trabalhos de elaboração do projeto do PME.

Observa-se que, ao longo dos últimos séculos, a educação tem sido reconhecida e incorporada aos instrumentos jurídico-normativos enquanto direito social e atividade mediadora do acesso aos bens materiais, sociais e simbólicos (OLIVEIRA, 2001). A legislação da maioria dos países reconhece que a educação é um dos requisitos fundamentais para o indivíduo se tornar cidadão, usufruindo dos serviços disponíveis na sociedade e participando de forma consciente da vida social e política. Contudo, além de proclamá-la como direito, o Estado tem o dever de assegurá-la para que todos, sem distinção, se apropriem do saber historicamente acumulado.

Na análise dessa temática, conforme Azevedo (2004), é preciso considerar as estruturas de poder e dominação econômica, que têm no Estado o local de sua concretização. Assim, pensar sobre políticas públicas significa considerar as formas de poder que definem suas prioridades.

Sendo dever e direito no âmbito do Estado, a educação só pode ser entendida como política pública necessária. Uma vez que é obrigado a provê-la, o Estado deve fixar uma dotação orçamentária e articular em um plano para materializar esse direito/dever. Nesse sentido, o plano torna-se importante para a luta dos movimentos sociais, não apenas por garantir a educação por meio de instrumentos jurídicos normativos, mas também por permitir o acompanhamento da materialização desse direito.

2 DIFERENTES CONCEPÇÕES DE PLANOS DE EDUCAÇÃO

Um plano nacional de educação constitui um guia de ação para o governo, devendo conter as diretrizes, as metas e os meios pelos quais elas serão atingidas durante sua vigência, como as estratégias e formas de colaboração dos entes federados, além do monitoramento e das avaliações constantes de sua implementação. Assim, um plano de educação é uma importante peça da política pública, que resulta da interação complexa, e sempre tensa, entre Estado e sociedade, com vistas a intervir em situações consideradas problemáticas.

Cury (1998) afirma que

Um plano supõe a clareza dos objetivos para se atingir metas prioritárias ou setoriais. Mas o que subjaz à finalidade de um plano como suposição é que a vida social pode ser ordenada, reordenada ou reconstruída pela ação racional do ser humano como ser social. (CURY, 1998, p.164)

Nossa história educacional ostenta algumas tentativas de planejamento no intuito de ordenar/regular a aplicação das políticas de diferentes governos que se deram ao longo do tempo. Essas experiências sempre foram marcadas por conflitos entre grupos com diferentes concepções sobre o papel do Estado, da iniciativa privada e das formas de gestão, organização e regulação do sistema. Notório tem sido o embate entre público e privado na elaboração e implantação das políticas educacionais, mormente dos planos de educação.

A década de 1930 é apontada por vários autores¹ como a época em que o tema do planejamento ganhou centralidade. O *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova*, lançado em 1932, chegou a influenciar a Constituinte ao fazer referência à necessidade de se elaborar um plano de educação. O plano, previsto na Constituição Federal (CF) de 1934, só foi concluído e encaminhado à Câmara dos Deputados em maio de 1937, mas o debate iniciado na Comissão de Educação e Cultura foi interrompido após o fechamento do Congresso em novembro do mesmo ano.

Embora inexistisse na CF de 1937 qualquer menção direta sobre plano específico para a educação, Vargas previu para o seu governo a elaboração de um plano quinquenal para o período de 1939-1943. Capanema, o então ministro da educação, propôs que um plano de educação deveria ser precedido da elaboração do Código da Educação Nacional, mas nem mesmo este foi elaborado, apesar de algumas medidas terem sido tomadas nesse sentido.

As transformações vividas pela sociedade brasileira entre 1930 e 1945 vincularam o conceito de plano à introdução da racionalidade científica no campo da educação, de acordo com o ideário escolanovista (SAVIANI, 2008). Os critérios da racionalidade científica estavam fortemente ligados à ideia de modernização da sociedade.

A crise de 1929 havia feito o modelo agroexportador perder cada vez mais sua hegemonia para a substituição de importações. Vargas, que assumiu o poder apoiado por uma coalizão de forças heterogêneas, incentivou a industrialização crescente, a qual exigia ações governamentais para a sua ampliação. Logo no início de seu governo, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – para satisfazer a elite industrial, que crescia exponencialmente – e o Ministério da Educação e Saúde, áreas vitais para a formação da sociedade urbano-industrial.

Com a Constituinte de 1933-34, os direitos sociais foram incorporados aos direitos dos cidadãos, devido à acirrada disputa entre as forças políticas da época e à influência

¹ Saviani (2007; 2008), Horta (1997), Cury (1997; 2011), Azanha (1993), Dourado (2011) e Valente (2002).

escolanovista. Fixou-se também a responsabilidade da União de criar o Plano de Educação Nacional.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), apesar de não ter havido a intenção de formular um plano de educação, foi instituído o Programa de Metas. Entre as 30 metas estabelecidas constava a educação, por sua função de formar os quadros técnicos exigidos pelo crescimento econômico.

Saviani (1999) aponta que, de 1946 a 1964, houve uma tensão entre duas visões distintas acerca do planejamento da educação, demonstrando a contradição entre o nacional-desenvolvimentismo – que conferiu ao Estado a função de planejar o desenvolvimento do país para libertá-lo da dependência externa – e as forças “[...] que defendiam a iniciativa privada se contrapondo à ingerência do Estado na economia e àquilo que chamavam de monopólio estatal do ensino” (Id., p. 127). Esse embate teve repercussão na discussão do projeto de nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1961) no Congresso:

[...] na discussão da LDB prevaleceu a segunda tendência, que defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que deseja para seus filhos, considerando que a ação planejada do Estado trazia embutido o risco de totalitarismo. Em decorrência dessa orientação, a ideia de Plano de Educação na nossa primeira LDB ficou reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. De fato, pretendia-se que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação. (SAVIANI, 1999, p. 127).

Após 1964, surgiram várias ações (Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, para o período de 1964-1966; Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para 1967-1976; Programa Estratégico de Desenvolvimento, para 1968-1970; I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, para 1972-1974; II PND, para 1975-1979; e III PND, para 1980-1985). A partir do PAEG, a área educacional foi perdendo espaço para a econômica. Segundo Horta (1997, p. 190), depois de 1966, “[...] os técnicos do Ministério do Planejamento passaram a integrar as Comissões e Grupos de Trabalho do MEC, sempre que estivessem em jogo problemas educacionais de maior importância”.

Segundo Horta (1997) e Dourado (2011), a partir de 1980, os tecnocratas viram sua influência reduzir gradativamente nos planos setoriais da educação, mas isso não significou o abandono da concepção tecnocrática, uma vez que o Ministério da Educação subordinava-se ao Ministério do Planejamento (SAVIANI, 1999).

Entre 1985 e 1989, pretendeu-se introduzir uma “racionalidade democrática”, que acabou gerando dispersão e descontrole de recursos e propiciando práticas clientelistas

(Ibidem, p. 134). Em 1990, entrou em cena a “racionalidade financeira”, via de realização de uma política educacional ajustada à globalização neoliberal “[...] através da diminuição dos gastos públicos e da diminuição do tamanho do Estado, visando tornar o país atraente ao fluxo do capital financeiro internacional” (Ibid. p. 134).

Os dois últimos planos nacionais de educação (PNE 2001-2010 e PNE 2014-2024) contaram com a participação da sociedade civil organizada na elaboração de suas propostas, no intuito de se estabelecer uma política de Estado. Entretanto, a criação de cada um ocorreu de maneiras bastante distintas.

No PNE 2001-2011, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública teve um papel de destaque ao mobilizar, logo após a promulgação da LDB/96, os setores organizados da sociedade civil para a realização de dois Congressos Nacionais de Educação (Coned), além de vários seminários, debates e encontros em todo o país, dos quais resultou o PNE, proposta da Sociedade Brasileira. Ao mesmo tempo, o MEC encaminhou o projeto do Executivo, elaborado nos gabinetes do Inep, e chamou algumas entidades educacionais para participar dos debates sobre alguns temas. Assim, estavam em disputa dois projetos.

O texto aprovado apresenta as marcas dos embates ocorridos ao longo da tramitação da proposta e, apesar das modificações impostas, acabou por incorporar algumas demandas da população explicitadas no PNE da Sociedade Brasileira. Fernando Henrique Cardoso (FHC) sancionou a lei com nove vetos presidenciais, que comprometeram principalmente as metas referentes ao financiamento da educação e a um maior aporte financeiro para a área, evidenciando os conflitos presentes na luta pelo reconhecimento da educação como um direito social.

Durante o governo Lula, os vetos interpostos por FHC ao PNE não foram revogados, e o plano acabou sendo secundarizado em função de seu plano de governo, o PDE, conforme aponta Saviani (2007). Dourado (2011, p. 510) observa que, “[...] a despeito de determinados avanços nas políticas educacionais, foi mantida a lógica histórica do planejamento e da proposição de políticas governamentais, em detrimento das políticas de Estado”. Em âmbito nacional têm prevalecido políticas de governo em detrimento das políticas de Estado. Estas são as que conseguem ultrapassar os limites temporais de um governo, por estarem mais fortemente institucionalizadas em uma sociedade, enquanto as políticas de governo têm menor durabilidade, pois são institucionalmente não significativas. Como aponta Oliveira (2011):

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidências em setores mais amplos da sociedade. (OLIVEIRA, 211, p. 328).

Uma política de Estado está relacionada ao conjunto de instituições permanentes – como os órgãos: legislativo, judiciário, exército e outros que “possibilitam a ação do governo” (HÖFLING, 2001, p. 31); já o que se refere ao Governo está relacionado com “conjunto de programas e projetos”, que uma parte específica da sociedade (políticos, técnicos, organismos sociais) propõe para a sociedade como um todo, estabelecendo-se como diretriz para as ações empreendidas pelo governo, que “assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período” (Id., p. 31).

Já o PNE 2014-2024 foi fruto da opção governamental por construí-lo coletivamente, usando a própria estrutura do Governo para a realização das conferências educacionais e contando com a participação dos movimentos populares organizados. Porém a lei sancionada sem nenhum veto, em 25 de junho de 2014, depois de permanecer no Congresso por cerca de três anos e meio, não contemplou todas as propostas da Conae², pois sua tramitação foi marcada por disputas acirradas, principalmente no que tange à ala privatista, mostrando que a tradição do planejamento tem sido desconsiderar as reais necessidades da população e servir a interesses econômicos de grupos privados.

Com a aprovação do PNE 2014-2024, os municípios ganharam o prazo de um ano para concluir seus respectivos planos. Em vista disso, é importante que os planos de educação municipais sejam também foco de estudos e acompanhamento, pois não estão livres de ser manipulados e de servir a propósitos que não a garantia de uma escola pública, laica e de qualidade para todos.

Desse rápido histórico podemos apreender que: os expedientes protelatórios marcaram todos os processos de elaboração dos planos, seja por força do momento político (fechamento do Congresso em 1937), seja por divergências entre os diferentes grupos; houve a ressignificação do conceito de plano de educação (código de educação), embora nem tenha sido elaborado; e prevalência da área econômica sobre a educacional (Plano de Metas no governo JK e PAEG pós 1964). Os planos educacionais trazem a marca indelével da estrutura e da conjuntura

² A Conferência Nacional de Educação (Conae) ocorreu em Brasília de 28 de março a 1º de abril de 2010, com o tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

socioeconômica, política e histórica, portanto não são neutros, mas gestados no espaço político, ou seja, no espaço dos conflitos de interesses. O *modus operandi*, no processo de elaboração dos dois últimos planos, foi alterado ao possibilitar representações diversas em contraposição aos anteriores. Seguramente tal fato foi um avanço, mas *per si* não significa que o plano aprovado e sua implementação venham ao encontro do intento de uma educação pública de qualidade para todos, indistintamente.

2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PME DE RIO CARO – SP

2.1. Antecedentes históricos

O município de Rio Claro, situado no interior do estado de São Paulo, possuía, em 2014, uma população estimada em 198.413 habitantes, IDH 0,803 (dados de 2010), com limite territorial de 498.422 Km². Sua principal atividade econômica (dados do IBGE) é a do setor de serviços, responsável pela maior parte da geração do produto interno bruto, seguido da indústria. Em conjunto com as cidades de Santa Gertrudes, Limeira, Cordeirópolis, Ipeúna, Piracicaba e Araras, ostenta o maior polo cerâmico da América Latina.

Os dados educacionais do município, de acordo com o Inep (referentes ao ano de 2012)³, distribuem-se da seguinte forma: 23.117 matrículas no Ensino Fundamental, dessas, 4.565 em escolas privadas; 8.138 matrículas em escolas públicas estaduais e 10.414 matrículas em escolas públicas municipais. As matrículas do Ensino Médio totalizavam 1.648, sendo 7.491 matrículas em escolas privadas e 5.843, em escolas públicas estaduais. As matrículas da educação infantil foram 4.550, dessas, 627 em escolas privadas e 3.923 matrículas em escolas públicas municipais.

Ainda segundo o Inep (dados referentes ao ano de 2012), 94,2% dos docentes da educação infantil e 91,4% dos docentes do ensino fundamental do município são formados em cursos superiores. Em relação ao Ensino Superior, no ano de 2010, o município apresentou os seguintes dados: número de cursos presenciais: 54 (12 em Instituições de Ensino Superior - IES Estadual e 42 em IES Privadas); as matrículas em cursos presenciais somavam 6.330 (2.444 na IES estadual e 3.886 nas IES privadas); as matrículas nos cursos à distância eram de 6.515 (455 na IES estadual e 6.060 nas IES privadas).

³ Foram expostos os dados do ano de 2012, pois foi nesse ano que se iniciaram os trabalhos da Comissão de Organização e Sistematização do PME.

O cenário político ganhou relevo com as eleições municipais de outubro de 1996, onde mudanças foram impressas à Administração Municipal, por meio de ideias progressistas de um novo governo que se aproximava da população por um processo de desenvolvimento da redemocratização da cidade.

Uma experiência de planejamento na área educacional teve início quando Claudio de Mauro (PV) elegeu-se como prefeito (1997-2000), apoiado pela coligação PV, PMDB, PPS, PT e PDT, a “Frente Rio Claro”. Em seu Plano de Governo, havia indicativos de mudanças para o campo da educação:

Naquela oportunidade, atendendo ao chamado da Frente Rio Claro, um grupo representativo de vários segmentos que atuam na educação em Rio Claro reuniu-se de forma organizada para, através do trabalho coletivo, elaborar um projeto [...]. (RIO CLARO, 1997-2000 apud VELIS, 2008, p. 29).

A Secretaria Municipal de Educação (SME) de Rio Claro tinha como secretário o Prof. Dr. Romualdo Dias, que permaneceu no cargo até o final de 2000, sendo substituído pela Prof^a Heloísa Maria Cunha do Carmo⁴ após a reeleição de Cláudio de Mauro.

Em 1998, a SME, e sua equipe pedagógica, desenvolveu um *Plano Educacional* fundamentado no Plano de Governo (1997-2000) e nos relatórios do Seminário de Governo e da I Conferência Municipal de Educação. O tema do plano de 1998 era “Educação servindo à vida”. Essa gestão do município procurou realizar políticas educacionais visando à democratização do acesso, por meio do atendimento da demanda e da melhoria da qualidade do ensino. Para o secretário Romualdo Dias, isso era possível por existirem:

[...] direções simples na perspectiva de se darem os primeiros passos para que a Educação se tornasse cada vez mais um direito de todos. Esses propósitos indicam também que para ampliar a oferta e a qualidade dos serviços é preciso cuidar bem da equipe responsável em cada escola. Começou-se a valorizar os educadores, aumentando o investimento na sua formação continuada e nas oportunidades de intercâmbio com outras experiências. (DIAS, 2003, p. 51 apud VELIS, 2008, p. 33).

Foram realizadas diversas atividades⁵ pela SME nesse período de modo que ocorreram os Simpósio e Conferência de Educação Municipal; houve reformulações e reestruturações

⁴ Permaneceu no cargo durante as duas gestões do governo de Palmínio Altimari Filho.

⁵ Entre essas ações se destacam o Seminário Latino-Americano de Educação Popular, em maio de 1998, com a participação de representantes da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Honduras, México, Peru, República Dominicana, República do Congo, Indonésia e Alemanha, além de convidados de diversas partes do Brasil; e a mobilização de diversos segmentos da sociedade em torno do “Projeto Ler Rio Claro”, , no final do mesmo ano, cuja preocupação era a alfabetização,.

nos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas municipais; foi criado o CAP – Centro de Aperfeiçoamento Pedagógico; as Coordenadorias da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e de Jovens e Adultos também foram criadas; o Conselho Municipal de Educação foi reestruturado; ocorreu o debate acerca do Estatuto do Magistério e discussões sobre o Orçamento Participativo.

As ações aqui retratadas evidenciam no âmbito local a tendência que vingava, no cenário nacional. No esteio do período de redemocratização vieram a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996. Evidencia-se o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na constituinte e, particularmente em relação à LDB, malgrado o rumo tomado nas casas legislativas a partir de 1990 e em decorrência disso o texto convertido em lei, inaugurou-se uma nova metodologia de elaboração com a efetiva participação das organizações da sociedade civil. Foi um importante interlocutor junto aos parlamentares no período de 1988 a 1990 na elaboração do projeto e, posteriormente, ao exercer seu papel de contraponto nos rumos dados pelo legislativo às diretrizes e bases da educação a partir de 1990 até a aprovação do texto final.

Na esfera local houve um retrocesso em relação ao processo de fomentar a participação da sociedade no planejamento de suas ações, pois os governos subsequentes não mantiveram essa prática. As eleições municipais de 2004 trouxeram nova configuração política para o município com a assunção do prefeito Demerval da Fonseca Nevoeiro Júnior (PFL). Durante o período dessa administração, os movimentos iniciados pela Administração anterior foram esvaziados ou deixaram de existir, extinguindo-se principalmente as práticas participativas dos processos políticos decisórios que se vinham desenvolvendo até então. Os preceitos neoliberais agudizados nas políticas do governo FHC deram o tom nas administrações municipais. Na correlação de forças prevaleceu o modo conservador e autoritário de fazer política, entre outras práticas, o alijamento da população de importantes processos decisórios e o acesso aos bens e serviços não são tidos como direito de cidadania.

2.2. O processo de elaboração do PME

Em 2009⁶ iniciou-se a elaboração do PME de Rio Claro, que incluiu a III Conferência Municipal de Educação, cujo intuito era discutir as propostas da Conae. Na sistemática

⁶ O prefeito Palmínio Altimari Filho (PMDB apoiado pelos partidos: PT, PMDB, PSDC, PCdoB) foi eleito em 2008 e reeleito em 2016.

adotada pelo MEC, a Conae foi precedida de conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal, com vistas ao desenvolvimento de seus respectivos Planos de Educação.

A SME de Rio Claro organizou uma série de ações no município no intuito de formular uma proposta de PME, entre elas o XVIII Simpósio de Educação de Rio Claro, intitulado “Possibilitando diálogos, dialogando possibilidades, a qual foi: a construção do Plano Municipal de Educação de Rio Claro”, ocorrido em 2011. Nesse evento foram apresentadas e discutidas as metas e estratégias propostas no Projeto de Lei nº 8.035/10, referente ao PNE, que naquele momento tramitava na Câmara dos Deputados. Segundo dados apresentados pela SME (RIO CLARO, 2012), estiveram presentes no simpósio 1.204 pessoas, entre profissionais da educação e cidadãos em geral. A partir da análise das atas e registros dos eventos programados pela SME constatamos que os eventos programados possibilitaram a participação da sociedade civil de modo geral, havendo certa preocupação com a divulgação, fato constatável tanto nos informes impressos nas escolas, quanto nos virtuais no sítio da própria SME, nos quais se informavam data, hora e local dos eventos programados. Pudemos notar a presença de representantes do ensino superior privado do município, que fomentaram uma proposta de formação continuada, que se vinculava à SME como principal responsável pela promoção de cursos de formação continuada para professores que não fizessem parte da rede municipal. Representantes da comissão da SME logo se posicionaram contra o intento da iniciativa privada em usufruir de cursos de formação continuada oferecidos pelo Poder Público Municipal, e após a derrota na votação da plenária a proposta não chegou a ser incorporada.

Um desdobramento desse simpósio foi o Anteprojeto de Lei do PME (primeira versão), apresentado à Câmara Municipal em uma audiência pública no dia 08 de novembro de 2012. Tal proposta foi sistematizada pela Comissão de Organização e Sistematização do PME, instituída pela SME por meio da Portaria nº 26 de abril de 2012, que nomeou ainda os membros da comissão, composta de pais de alunos, profissionais da educação, representantes governamentais e membros da sociedade, eleitos entre seus pares por meio de votações organizadas e documentadas pela SME.

A finalidade da Comissão de Organização e Sistematização do PME (Comissão do PME), conforme o art. 2º da Portaria nº 26/2012, era fazer um diagnóstico das principais características, dos recursos disponíveis e das demandas educacionais do município, bem como propor um Plano Municipal de Educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação em elaboração (PL nº 8.035/2010).

O referido diagnóstico foi feito pela Comissão do PME de setembro de 2011 a março de 2012, com a realização de seis encontros documentados. Depois de concluído, foi exposto à população rio-clarense em uma Audiência Pública em 12 de abril de 2012, no Salão Nobre da Câmara Municipal. Nessa Audiência Pública pudemos notar que, embora haja registro da participação do dirigente de ensino estadual na mesa de autoridades, não observamos uma participação significativa de representantes da educação estadual dos ensinos fundamental e médio, ou mesmo da educação profissional nos demais eventos registrados. Em função disso, as metas que se referiam a questões não diretamente atreladas à alçada do município, por exemplo, as referentes aos ensinos médio, superior e técnico-profissional, ficaram aquém de mais discussões e aprofundamentos. Atribuímos isso ao fato de se ter tratado de ação empreendida por meio de uma Comissão instituída pela SME, mas, ainda assim, esse cuidado deveria ter sido tomado.

Nessa mesma audiência deliberou-se pela realização de um Seminário Municipal, a ser organizado pela própria SME. A plenária final do Seminário ocorreu em 15 e 16 de junho de 2012 e aprovou o texto que viria a integrar o Anteprojeto de Lei do PME. A proposta foi entregue em nova audiência pública, em 08 de novembro de 2012, data em que a proposta do PME foi publicada no sítio eletrônico da SME.

Posteriormente, com a aprovação da lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu o PNE 2014-2024, o Conselho Municipal de Educação (COMERC) revisou o texto do Anteprojeto do PME estabelecendo uma segunda versão do documento.

Inicialmente a responsabilidade de construir o texto do PME havia sido de uma Comissão nomeada especificamente para isso por meio da Portaria nº 26 de abril de 2012, todavia o COMERC revisou o texto com a justificativa de que o teria feito no intuito de adequar o texto em consonância com o PNE sancionado já que as discussões haviam se pautado no PL n.º 8.035/2010.

Em 30 de outubro de 2014, a população rio-clarense foi convocada para participar de um Fórum Rio-Clarense de Elaboração do Plano Municipal de Educação, a SME tinha como objetivo apresentar a nova versão do texto com as alterações feitas pelo COMERC, e a intenção era conseguir a aprovação de uma quantidade significativa de pessoas para a proposta a ser encaminhada à Câmara Municipal com legitimidade.

Na oportunidade do Fórum houve uma considerável presença de participantes, entre eles, integrantes do movimento religioso, mais precisamente ligado às grandes igrejas evangélicas, que tentaram fomentar uma discussão em defesa da derrubada da meta que

tratava da discussão de gênero e sexualidade em temas transversais nas escolas⁷. Também estavam presentes nessa oportunidade mulheres integrantes do Coletivo Feminista – Maria Maria, que logo se posicionaram pela manutenção da meta. Embora essa discussão não tenha sido muito desenvolvida, pois a SME postergou essa matéria e futuras alterações ao projeto para serem levadas à Câmara Municipal em outra oportunidade.

A análise foi empreendida entre as duas versões propostas do documento do PME (primeira e segunda versão), cotejando-as à luz do texto final do PNE aprovado pela SME para posterior encaminhamento à Câmara de Vereadores. Esse trabalho de acompanhamento do processo de construção do PME possibilitou-nos apreender:

- as questões que mais se destacaram nos debates estavam relacionadas à esfera de atuação do município, às de ordem trabalhistas dos professores, como, por exemplo, a questão do Piso Salarial, tendo havido questionamentos em relação ao Plano de Carreira e sobre os salários dos professores contratados, ou seja, aqueles que exercem sua função, mas não foram submetidos ao concurso público;

- que os diversos eventos realizados pela Secretaria Municipal de Educação de Rio Claro possibilitaram, ao menos no âmbito da rede municipal, a participação da sociedade civil na programação para a elaboração do PME. Isso se deu por meio de plenárias, seminários e audiências públicas convocadas para este fim específico. Vale destacar que, de modo geral, todos esses eventos contaram com significativa participação de vários segmentos sociais, a exemplo de representantes de partidos políticos, movimentos sociais, professores, representantes de sindicatos dos funcionários públicos, pais de alunos, diretores e/ou coordenadores de escolas da rede municipal, funcionários/as das escolas da rede, representantes da Câmara dos Vereadores e, mais recentemente, no último evento acompanhado pela pesquisadora, no dia 30 de outubro de 2014, notamos a presença significativa do movimento religioso, mais precisamente ligado às grandes igrejas evangélicas.

Reconhecemos que o processo desencadeado exerceu um papel pedagógico ao possibilitar que os interessados tivessem a oportunidade de se organizar para refletir e elaborar coletivamente um plano que deve orientar as ações municipais na área educacional nos próximos dez anos. Observamos que o Poder Público engendrou diversas ações com o

⁷ Tratava-se de uma meta que possuía a seguinte redação: “Promover a inclusão da educação para a sexualidade no currículo do município de Rio Claro, em consonância com o disposto nos temas transversais dos PCN, bem como conjuntamente realizar a formação de professores nessa área, de modo que essa inserção não se dê apenas privilegiando os aspectos biológicos da sexualidade humana, mas também vise a sua discussão e, ainda, à discussão dos aspectos sociais, culturais e históricos sobre o gênero, as mulheres e a população LGBT.”

intuito de incluir diferentes representantes da sociedade na discussão acerca do PME, assim como os espaços de discussão (fóruns, seminários, audiências públicas) buscaram envolver a sociedade de um modo geral⁸.

Embora essas ações demonstrem ter havido uma tentativa em adotar um modelo de racionalidade científica baseada em uma racionalidade democrática, a prática ainda demonstra se pautar por uma racionalidade financeira, já que a preocupação em seguir as diretrizes da política aplicada pelo governo nacional esteve presente durante toda a elaboração do PME. Por parte da SME, por diversas falas da própria Secretária e/ou representantes da SME, por diversas vezes se mostraram preocupados em seguir as deliberações nacionais acerca do tema, lembrando que a redação da proposta municipal passou por uma revisão por parte do Conselho de Educação (COMERC), que alegou necessidade de adequação por conta da aprovação do Plano Nacional (PNE 2014-2024).

A tramitação do PNE no Congresso Nacional foi palco de disputas acirradas entre segmentos sociais divergentes e exigiu esforço por parte das entidades e membros da sociedade comprometidos com uma educação laica, gratuita e de qualidade para todos. O caminho percorrido pelo PNE, desde o seu processo de elaboração até a sua aprovação como lei, corrobora o que já afirmamos neste texto: planos e atos jurídico-normativos não são neutros, pois estão impregnados de influências políticas e ideológicas, e a eles subjazem os embates de diferentes projetos de Estado, sociedade e educação. O fato a seguir ilustra a afirmação anterior: quando da tramitação do projeto de lei do PNE 2014-2024 na Câmara dos Deputados (CD), no período destinado à apresentação de emendas, de 23 de maio a 07 de junho de 2011, o PL recebeu 2.916 emendas decorrentes de ações parlamentares. Quando apresentado o primeiro substitutivo e o parecer sobre as emendas (pelo dep. Ângelo Vanhoni PT-PR) foram recebidas 449 emendas, quatro delas desconsideradas por terem o mesmo teor, além dos 155 destaques e voto separado; quando o relator apresentou seu segundo substitutivo e até ser aprovado na CD, o projeto teve quatro substitutivos. Ou seja, o documento no qual os municípios tiveram que se pautar para a construção de seus planos tinha a priori passado pelo crivo das duas casas legislativas (CD e SF⁹) e implícita ou explicitamente guardava a marca dos conflitos.

⁸ Isso ocorreu por meio de plenárias, seminários e audiências públicas convocadas para esse fim, divulgados por *folders* e cartazes nas escolas da rede municipal, por meio eletrônico e no sítio eletrônico da SME. A SME estendeu o convite a toda a população rio-clarense e às demais redes de ensino atuantes no município.

⁹ Senado Federal

Embora não se insira no escopo deste trabalho, salientamos que o PME de Rio Claro-SP foi aprovado pela Câmara dos Vereadores em duas sessões extraordinárias (18/06/2015 e 23/06/2015) e foi promulgada pelo prefeito Palmínio Altimari Filho, convertendo-se na Lei n. 4886 de 23 de junho de 2015, publicada na mesma data.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira parte desse trabalho reviu os processos de elaboração dos planos educacionais, com ênfase em seus processos de elaboração evidenciando que a questão do planejamento educacional não é nova, tendo início na década de 1930, todavia tais processos foram marcados por rupturas e descontinuidades, que acabaram por caracterizar-se mais como política de Governo do que como política de Estado.

Ademais, o espaço político de elaboração de instrumentos jurídicos normativos constitui-se, enquanto espaço de disputa, entre diferentes grupos que defendem seus interesses. Portanto, planos e atos jurídico-normativos não são neutros, pois não se apartam do contexto socioeconômico, político e ideológico e a eles subjazem os embates de diferentes projetos de Estado, sociedade e educação.

Durante décadas seguidas a tarefa de elaborar planos para a educação foi centralizada pelo governo e técnicos alojados no aparelho de Estado. A possibilidade de construí-los de forma mais participativa, incluindo diversos setores da sociedade civil, representou um avanço. Entretanto, há um descaminho entre as propostas construídas coletivamente e o texto posteriormente convertido em lei, e mais, entre este e sua implementação. Já que os planos carregam a eminente marca da disputa de interesses da estrutura e conjuntura socioeconômica, política e histórica, essa luta não tem tréguas, e a título de exemplo, apontamos que os vetos do governo FHC ao PNE 2001-2011 foram mantidos no governo Lula, mesmo com a contraposição dos movimentos sociais. Portanto, o acompanhamento sistemático por parte da sociedade é imprescindível, não apenas durante o processo de elaboração do projeto de lei e durante sua tramitação no legislativo, sobretudo na materialização das metas contidas no plano e na luta constante em defesa da escola pública, gratuita e laica que possibilite uma educação realmente inclusiva em sentido amplo, com acesso não só ao espaço escolar, mas também às formas mais elaboradas do conhecimento.

Referências

AZANHA, J. M. P. Política e Planos de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, 1993. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/953/957>. Acesso em: 30 ago. 2014

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas de nosso tempo, 56).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 ago. 2013.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2013.

_____. Ministério da Educação. Lei n.º 10.172 de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/lei/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 23 fev. 2013.

CURY, C. R. J. Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 162-180, jul. 1998. Disponível em: www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/165.pdf. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. Plano Nacional de Educação: questões emblemáticas. In: **Plano Nacional da Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Ivany Rodrigues Pino, Dirce Djanira Pacheco e Zan (Organização); Aparecida Néri de Souza ... [et al.]. – Brasília, DF: Inep, 2013. 249 p. + 1 CD-ROM, Vol. 1 Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o+%28PNE%29+-+Quest%C3%B5es+Desafiadoras+e+Embates+Emblem%C3%A1ticos/83bf0759-5c9e-4862-b719-81bb6cc3f9e3?version=1.1>. Acesso em: 04 ago. 2013.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 137-206. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <http://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=354390&search=sao-paulo|rio-claro|infograficos:-despesas-e-receitas-orcamentarias-e-pib> Acesso em: 23 jun. 2012.

OLIVEIRA, D. A. Das Políticas de Governo à Política de Estado: reflexões sobre a atual agenda brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun.. 2011.

OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001. (Coleção Legislação e política educacional: textos introdutórios).

RIO CLARO. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação de Rio Claro (2012).** Disponível em: <http://www.educacaorc.com.br/media/biblioteca/7000354/Doc_FinalPME.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2012.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação de Rio Claro Revisado (2014).** Disponível em: <<http://www.educacaorc.com.br/media/biblioteca/7000898/pme%20finalizado.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional.** Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Educação contemporânea).

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (esp.), p. 1.231-1.255, 2007.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 7 ago. 2014.

SILVA, M. A. **Plano Municipal de Educação de Rio Claro - SP: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação.** 2014. 186 pag. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2014.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2014.

VELIS, V. A. V. **Um estudo das políticas públicas para o atendimento da educação de jovens e adultos no município de Rio Claro.** Monografia (Pedagogia) – Faculdades Integradas Claretianas, Rio Claro, 2008.

Recebido em: 23/02/2015

Aprovado para publicação em: 29/05/2017

Publicado em: 31/08/2017