



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO**

ÍTALO BRUNO PAIVA GONÇALVES

**PLANEJAMENTO E PLANOS NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NA MICRORREGIÃO
DO JALAPÃO-TOCANTINS (2015-2025): CONCEPÇÕES, ORGANIZAÇÃO
INTERNA E CONSONÂNCIA COM O PLANO NACIONAL (2014-2024)**

**Palmas - TO
2022**

ÍTALO BRUNO PAIVA GONÇALVES

PLANEJAMENTO E PLANOS NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NA MICRORREGIÃO DO
JALAPÃO-TOCANTINS (2015-2025): CONCEPÇÕES, ORGANIZAÇÃO INTERNA E
CONSONÂNCIA COM O PLANO NACIONAL (2014-2024)

Dissertação apresentada ao Programa Profissional de Pós-Graduação em Educação (PPPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) como requisito à obtenção do grau de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- G635p Gonçalves, Ítalo Bruno Paiva.
 Planejamento e planos na educação municipal na microrregião do Jalapão-Tocantins (2015-2025) : Concepções, organização interna e consonância com o Plano Nacional (2014-2024) / Ítalo Bruno Paiva Gonçalves. – Palmas, TO, 2022.
 128 f.
 Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Educação, 2022.
 Orientadora : Rosilene Lagares
 1. Plano Nacional de Educação. 2. Plano Municipal de Educação. 3. Política educacional. 4. Jalapão. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ÍTALO BRUNO PAIVA GONÇALVES

PLANEJAMENTO E PLANOS NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL NA MICRORREGIÃO DO
JALAPÃO-TOCANTINS (2015-2025) – CONCEPÇÕES, ORGANIZAÇÃO INTERNA E
CONSONÂNCIA COM O PLANO NACIONAL (2014-2024)

Dissertação apresentada ao Programa Profissional de Pós-Graduação em Educação (PPPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), na linha de pesquisa Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação, foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Educação, e aprovada em sua forma final pela Orientadora e Banca Examinadora.

Data de Aprovação: 18/04/2022

Banca Examinadora:



Documento assinado digitalmente
Rosilene Lagares
Data: 30/05/2022 16:04:41-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares (PPPGE/UFT) - Orientadora e Presidente da Banca

Prof. Dr. Roberto Francisco de Carvalho - Avaliador Interno – PPPGE – UFT



Documento assinado digitalmente
Roberto Francisco de Carvalho
Data: 16/05/2022 07:49:36-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profa. Dr.^a. Simone de Fátima Flach - Avaliadora Externa – PPGE – UEPG



Documento assinado digitalmente
SIMONE DE FATIMA FLACH
Data: 16/05/2022 20:29:17-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

A Ana Cristina, minha esposa e a Livia, minha filha. Aos meus pais Pedro e Maria Janileide, e meus irmãos, César e Carlianne.

AGRADECIMENTOS

Tenho gratidão a todos os meus familiares que me ajudaram nesta caminhada, em especial, a minha esposa Ana Cristina, pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência; a nossa filha Lívia, que sempre foi um frescor nos momentos de dificuldades e dúvidas. Agradeço também aos meus pais, Pedro Gonçalves Neto e Maria Janileide Paiva Gonçalves, pela oportunidade do estudo; aos meus irmãos César e Carlianne, pela força e por acreditarem na minha capacidade; aos meus sogros Sr. Roosevelt e Sra. Lucirene pelos cuidados com a nossa filha, quando precisei ausentar; e a Deus, pela vida e oportunidade de realizar um sonho.

Aqui, deixo a minha mais profunda gratidão a professora/orientadora Dr.^a Rosilene Lagares, que desde o nosso primeiro encontro, ainda na sala de entrevistas para seleção de mestrado, demonstrou ser uma pessoa bastante inteligente, acolhedora e afável. Nesse percurso em mais de dois anos, por meio de aulas, estudos, pesquisas, orientações e broncas, esse sentimento de admiração só cresceu e fortaleceu, de modo que jamais esquecerei a oportunidade que tive de realizar o sonho, de fazer o mestrado, sob sua orientação. Também, não posso deixar de frisar, que os seus ensinamentos não se resumem a estas páginas, pois eles fizeram-me apreender que onde estiver, independente dos espaços e circunstâncias, a nossa concepção crítica de compreensão da realidade nos acompanha. Levarei para vida nas minhas memórias os preciosos momentos que estivemos juntos, as gargalhadas, os risos, os choros, lamentações, esperança e o brilho da sua vitalidade, coragem e força na defesa de uma educação pública, laica e socialmente referenciada.

Agradeço aos profissionais da Universidade Federal do Tocantins, instituição pública, que em tempos tão sombrios, marcados pelo negacionismo e anticiência, ataques e cortes orçamentários, mantêm-se de pé. Deixo meus cumprimentos e agradecimentos a professora Dr.^a Kátia Cristina Custódio Ferreira Brito, em nome de todos os docentes do Programa Profissional de Pós-Graduação em Educação (PPPGE/UFT), que neste momento de pandemia, suspensão das aulas presenciais e fechamento da biblioteca, sempre se mostraram comprometidos e dedicados com o ensino e a pesquisa. Também agradeço a banca examinadora, o professor Dr. Roberto Francisco de Carvalho (PPPGE/UFT) e a professora Dr.^a Simone Flach (PPGE/UEPG) pelas contribuições e orientações acerca da pesquisa.

Ao longo desse percurso, tenho profunda gratidão ao Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE) e ao Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da UFT (GepeEm), pelo aprendizado e amizades construídas com a Ana Cleia, Aldizia, Celestina, Cleidiana, Eleny, Eusamar, Geraldo Grossi, Greice Quele, Jhonathan,

José Filho, Leonardo Victor, Maykon, Meire Lúcia, Meyrivânia e Vinícius, que apoiaram e incentivaram em todas as fases da pesquisa; e a Rede ColaborAção Tocantins pela oportunidade de fazer pesquisa no âmbito da educação municipal, formação e produção científica.

Agradeço à Secretaria Estadual da Educação do Tocantins por conceder licença para aperfeiçoamento profissional, bem como aos profissionais da Escola Estadual Meira Matos, localizada em Aparecida do Rio Negro-Tocantins, em nome dos professores Alexandre, Ângela, Glaucia e Lusia, pelo apoio e incentivo e a todos os estudantes que por dez anos tive o privilégio de ensinar e aprender, mas acima de tudo, por testemunhar o quanto a educação e a escola pública podem transformar vidas.

O grande desafio é construir em todo o Brasil a unidade nacional em torno de cada uma das 20 metas, o que começa na busca de acordos em torno de algumas premissas importantes para o processo de pactuação. A primeira delas é que a elaboração ou adequação do PME [Plano Municipal de Educação] exige um trabalho ágil e organizado, pois o novo Plano Nacional determina que todos os municípios deverão adequar ou elaborar seus planos até um ano depois de sua publicação. O trabalho a ser feito envolve levantamento de dados e informações, estudos, análises, consultas públicas, decisões e acordos políticos, e nada disso acontece rapidamente. Portanto, é hora de começar.

(BRASIL, Caderno de Orientações, 2014, p. 7)

RESUMO

Esta Dissertação de Mestrado em Educação está vinculada à linha de pesquisa Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação, do Programa Profissional de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins (PPPGE-UFT). Disserta a respeito do tema planejamento da educação municipal e Planos Municipais de Educação (PME) da microrregião do Jalapão-Tocantins. Tem por objetivo desvelar a perspectiva de planejamento educacional que vem sendo materializada na microrregião do Jalapão-Tocantins, com o movimento de organização interna dos PME (2015-2025), abordando os elementos normativos, históricos, estruturas, o diagnóstico da situação educacional e de consonância com o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE). O enfoque epistemológico de investigação é o materialismo histórico-dialético, com informações coletadas por pesquisa bibliográfica e documental. Com a aprovação da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE, Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam elaborar ou adequar, até 2015, seus respectivos planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, assim como implementá-los em um período de dez anos, o que requeria ações em regime de colaboração entre os entes federativos, monitoramento contínuo e avaliação periódica. Esse processo de elaboração dos PME exigiu da gestão educacional mudança de perspectiva a respeito do planejamento educacional, como um processo formativo e dialético, não cartorial e estático, assim como a capacidade de mobilização da sociedade local, organização e proposição de discussões temáticas na perspectiva da gestão democrática; formação de coletivos para elaboração do diagnóstico da situação educacional; articulações com o poder político local, Câmara Municipal e Executivo, a fim de assegurar a sanção das Leis dos Planos. E, após esse processo, a garantia de condições financeiras para a execução das políticas públicas, materializando os Planos no decorrer de dez anos. Nesse movimento, sobressaem contradições e disputas de interesses relacionados ao planejamento educacional e, conseqüentemente, problemas na garantia da unidade e da variedade nos quinze PME, no alinhamento aos interesses locais e às políticas públicas nacionais e estaduais. Comprometendo, enfim, a materialização do Sistema Nacional de Educação, considerando que os Planos são articuladores dos sistemas municipais e, por conseguinte, do Sistema Nacional.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Plano Municipal de Educação. Política educacional. Autonomia municipal. Tocantins.

ABSTRACT

This Master's Dissertation in Education is linked to the line of research Specific Curriculum of Stages and Modalities of Education, of the Professional Postgraduate Program in Education at the Federal University of Tocantins (PPGE-UFT). It talks about the theme of municipal education planning and Municipal Education Plans (PME) in the micro-region of Jalapão-Tocantins. It aims to reveal the perspective of educational planning that has been materialized in the micro-region of Jalapão-Tocantins, with the movement of internal organization of the PME (2015-2025), approaching the normative, historical elements, structures, the diagnosis of the educational situation and of in line with the National Education Plan 2014-2024 (PNE). The epistemological focus of investigation is historical-dialectical materialism, with information collected through bibliographic and documental research. With the approval of Law No. 13.005/2014, which established the PNE, States, the Federal District and Municipalities should prepare or adapt, by 2015, their respective education plans, in line with the guidelines, goals and strategies of the PNE, as well as implement them over a period of ten years, which required collaborative actions between federative entities, continuous monitoring and periodic evaluation. This process of elaboration of PME required from educational management a change of perspective regarding educational planning, as a formative and dialectical process, not notary and static, as well as the ability to mobilize local society, organization and proposition of thematic discussions from the perspective of Democratic management; formation of collectives for the elaboration of the diagnosis of the educational situation; articulations with the local political power, City Council and Executive, in order to ensure the sanction of the Plan Laws. And, after this process, the guarantee of financial conditions for the execution of public policies, materializing the Plans over ten years. In this movement, contradictions and disputes of interests related to educational planning stand out and, consequently, problems in guaranteeing unity and variety in the fifteen SMEs, in alignment with local interests and national and state public policies. Finally, compromising the materialization of the National Education System, considering that the Plans are articulators of the municipal systems and, therefore, of the National System.

Keywords: National Education Plan. Municipal Education Plan. Educational politics. Educational politics. Municipal autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
AE	Avaliador Educacional
APA	Área de Preservação Ambiental
APE	Audiências Públicas de Educação
APO	Administração por Objetivos
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CME	Conselho Municipal de Educação
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CONED	Congresso Nacional da Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DME	Dirigente Municipal de Educação
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FEE/TO	Fórum Estadual de Educação do Tocantins
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GepeEm	Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFTO	Instituto Federal do Tocantins

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JK	Juscelino Kubitschek
LDB	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MS	Ministério da Saúde
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ObsPE	Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins
NRF	Novo Regime Fiscal
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação/Planos Municipais de Educação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPPGE	Programa Profissional de Pós-Graduação em Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
PREMEN	Programa de Desenvolvimento do Ensino
PRODEM	Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSEC	Plano Setorial de Educação e Cultura
RCT	Rede Colaboração Tocantins
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação e Cultura/Secretaria da Educação, Juventude e Esportes
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

SINTET	Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins
SME	Sistema Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIRG	Universidade de Gurupi
UNITINS	Universidade Estadual do Tocantins
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Área Territorial e população de Municípios da microrregião do Jalapão – 2021	71
Tabela 2 – Porcentagem de pessoas ocupadas e média salarial de trabalhadores na microrregião do Jalapão (2018)	72
Tabela 3 – Quantitativo de unidades escolares e alunos da rede pública municipal da microrregião do Jalapão	88
Tabela 4 – Número de matrículas da rede e sistema municipal de ensino da microrregião do Jalapão em 2014 e 2020	89
Tabela 5 – Resultados do Ideb dos Municípios da microrregião do Jalapão nos anos 2017 e 2019	91
Tabela 6 – Quantitativo de metas e estratégias dos PME da microrregião do Jalapão	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Planos de governo e educacionais no Brasil de 1946- 2021	39
Quadro 2 – Organização interna de dois Projetos de Lei apresentados em 1988 referentes ao PNE (2001-2010)	56
Quadro 3 – Temáticas metas PNE 2014-2024 e PEE/TO 2015-2025	79
Quadro 4 – Leis de criação dos PME da microrregião do Jalapão	95
Quadro 5 – Escritos em comum entre o PME de Mateiros (2015) e o PNE 2014-2024	95
Quadro 6 – Comparativo de metas dos PME com o PNE 2014-2024	103
Quadro 7 – Comparativo de metas do PME de Itacajá (2015) e PEE Tocantins (2015)	106
Quadro 8 – Relação de Municípios no processo de elaboração do PME: diagnóstico, equipe técnica, histórico e menção a Sase	108

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Metas do PME de Itapiratins 2015 – 2025	104
Figura 2 – PME de Rio Sono 2015-2025	110
Figura 3 – PME de São Félix do Tocantins	112

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Fronteira da microrregião geográfica do Jalapão com os Estados do Maranhão, Piauí e Bahia	71
Mapa 2 – Municípios da microrregião do Jalapão	73

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: CONCEPÇÕES, DISPUTAS E INTERESSES	30
	2.1 Planejamento: uma discussão conceitual	30
	2.2 Planos educacionais: histórico, interesses e disputas	34
	2.2.1 <i>Construindo a ideia de plano</i>	35
	2.3 Planejamento educacional brasileiro: trajetórias, disputas e tensões	37
	2.3.1 <i>Década de 30: movimento dos pioneiros</i>	39
	2.3.2 <i>A educação sob a interface da Constituição de 1934 e do Estado Novo</i>	41
	2.3.3 <i>Décadas de 40 e 50: submissão internacional e planejamento estatal</i>	43
	2.3.4 <i>Planejamento educacional: autoritarismo e tecnicismo</i>	45
	2.3.5 <i>Transição democrática e a ordem neoliberal</i>	48
	2.3.6 <i>Plano Nacional de Educação: um campo de disputa entre sociedade e governo</i> ..	53
	2.4 Desafios para efetividade dos planos educacionais brasileiros	61
3	PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA MICRORREGIÃO DO JALAPÃO: DESAFIOS, LIMITES E MEDIAÇÕES DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	65
	3.1 Microrregião do Jalapão: aspectos socioeconômicos.....	65
	3.2 Plano Municipal de Educação: princípios e fundamentos	70
	3.2.1 <i>Planos Estaduais de Educação do Tocantins: movimentos de elaboração</i>	72
	3.3 O processo de elaboração do Plano Municipal de Educação: caminhos e desafios...	79
	3.4 Microrregião do Jalapão: aspectos educacionais.....	84
	3.5 A organização interna dos Planos Municipais de Educação da microrregião do Jalapão.....	87
	3.5.1 <i>Normatização jurídica dos Planos Municipais de Educação</i>	90
	3.5.2 <i>Metas e estratégias: pretensões e caminhos</i>	96
	3.5.3 <i>O diagnóstico da situação educacional</i>	103
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS – OUTRAS MEDIAÇÕES POSSÍVEIS	111
	REFERÊNCIAS	115
	APÊNDICE	129

1 INTRODUÇÃO

Esta Dissertação de Mestrado em Educação está vinculada à linha de pesquisa Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação, do Programa Profissional de Pós-Graduação em Educação (PPPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Tem como tema o planejamento da educação municipal e Planos Municipais de Educação (PME) da microrregião do Jalapão-Tocantins¹.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998), em seu artigo 214, redigido pela Emenda Constitucional nº 59/2009, define que o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, deve ser estabelecido por lei, cujo objetivo é articular o Sistema Nacional de Educação (SNE), por meio do regime de colaboração entre os entes federados, além de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias a fim de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis de ensino, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos que conduzam à/ao:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, art. 214).

Em atendimento ao preceito constitucional, foi aprovada a Lei nº 13.005, de 25 de junho (BRASIL, 2014a), que estabelece o PNE, com objetivos e metas para a educação em todos os seus níveis, etapas e modalidades, assim como para a gestão democrática e o financiamento da educação, para os próximos dez anos. Do Plano, destacamos seu art. 8º, que definiu que os estados, Distrito Federal e os Municípios teriam um ano para elaborarem os seus correspondentes planos de educação, ou adequar os aprovados em lei, atentando-se para manter a consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas em seu texto.

Nesse sentido, o PNE trouxe inúmeros desafios para os entes federados, em especial, para os 5.570 Municípios brasileiros, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), ou seja, aos prefeitos, dirigentes municipais de educação, profissionais e trabalhadores da

¹ Utilizamos o termo microrregião para designar um conjunto de quinze municípios que compõem a região administrativa do Estado do Tocantins, enquanto o termo Jalapão se remete aos Municípios que são rotas do turismo.

educação e sociedade civil, no que tange ao planejamento de políticas públicas no campo da educação e a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), assentado, em tese, na perspectiva da gestão democrática, com o seu conteúdo alinhado às necessidades locais e aos planos nacional e estadual.

Diante desse desafio no âmbito da educação municipal e, para muitas situações inéditas, o Ministério da Educação (MEC) designou a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)², para dar suporte técnico aos estados e Municípios no processo de elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais. Assim, foi criada uma Rede de Assistência Técnica, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Essa Rede foi composta por coordenadores estaduais, supervisores gerais, supervisores, técnicos e avaliadores educacionais, divididos por polos dentro de cada estado. Para subsidiar o trabalho, o MEC/SASE elaborou Cadernos de orientações, para o trabalho das equipes técnicas responsáveis pelo processo de elaboração dos planos educacionais, a saber: a) Planejando a próxima década: construindo as metas do seu Município (BRASIL, 2014b); b) Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação (BRASIL, 2014c); c) Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014d); d) Planejando a próxima década - Plano Municipal de educação: cadernos de orientações (BRASIL, 2014e).

No estado do Tocantins, de acordo com os dados disponibilizados pelo portal do MEC³, todos os 139 Municípios têm os seus respectivos PME sancionados em lei e aderiram à Rede de Assistência Técnica, cujo objetivo foi subsidiar as comissões locais no processo de coleta de informações e acompanhamento das ações desenvolvidas durante a vigência do PNE.

Nesse cenário, em 2015, entre os meses de abril e junho, os quinze Municípios circunscritos à microrregião do Jalapão – Barra do Ouro, Campos Lindos, Centenário, Goiatins, Itacajá, Itapiratins, Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Recursolândia, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins – elaboraram os seus PME, ação essa que exigiu levantamento de dados, informações, estudos, análises, consultas públicas e acordos políticos.

De acordo com o Caderno de orientações, Plano Municipal de Educação: caderno de orientações (BRASIL, MEC/SASE, 2014), o PME carrega consigo algumas premissas: a) a elaboração ou adequação do PME exige um trabalho ágil e organizado, pois o prazo estabelecido

² Criada em 2011 pelo Ministério da Educação, em atendimento a uma demanda da Conferência Nacional de Educação 2010 (CONAE), cujo objetivo era coordenar o trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE). Foi extinta por decreto, em janeiro de 2019, pelo presidente da República Jair Bolsonaro, em plena vigência do PNE (BRASIL, 2019).

³ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>. Acesso em: 18 dez. 2020.

pelo Plano Nacional foi de um ano para todos os Municípios elaborarem seus planos; b) PME precisa estar alinhado com o PNE e Plano Estadual de Educação (PEE), ou seja, é importante que haja a cooperação federativa entre os entes federados; c) PME é do Município e não apenas da rede ou do sistema municipal, ou seja, o plano educacional precisa envolver todas as necessidades educacionais dos moradores; d) a intersetorialidade, ou seja, o projeto de educação do Município não é atribuição exclusiva do órgão gestor da rede de ensino, mas do conjunto de instituições que compõem os governos, mediante a participação social; e) conhecer bem o cenário atual, para que as decisões tomadas possam de fato impactar a realidade educacional, por isso, o diagnóstico é essencial nesse processo; f) articular com outros instrumentos de planejamento a fim de obter as condições objetivas para a execução dos planos de educação; g) PME tem de ter legitimidade para angariar sucesso, que perpassa pela participação ativa da sociedade ao longo dos dez anos de vigências do plano.

Partindo dessas premissas, nesta dissertação, apresentamos resultados da pesquisa que teve o problema investigativo explicitado nas seguintes questões:

1. Como os Municípios circunscritos à microrregião do Jalapão-Tocantins organizaram internamente seus PME elaborados para o decênio 2015-2025, considerando os elementos normativos, históricos, estruturas e o diagnóstico da situação educacional?
2. Os PME da microrregião do Jalapão-Tocantins, em sua organização interna específica, guardam consonância com o PNE 2014-2024?
3. As fragilidades na publicização das leis que instituíram os PME contribuem para sua não efetividade?
4. Que concepções (e conseqüentemente, disputas e interesses) relacionados ao planejamento educacional emanam dessa organização interna e do processo de elaboração dos PME?
5. Que desafios e possibilidades (mediações) esse processo de planejamento e elaboração do PME apresenta aos Municípios?

A categoria organização interna advém de pesquisa realizada pelo professor Dr. Donaldo Bello de Souza (2017, p. 970), intitulada Avaliação Organizacional de Planos Municipais de Educação relativos ao PNE 2014-2024⁴, tendo por objetivo:

[...] avaliar a organização interna dos Planos Municipais de Educação (PMEs) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, de modo a verificar sua consonância em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Elege como dimensões de análise a normatização jurídica, o diagnóstico da situação educacional e a definição das metas e estratégias.

⁴ Artigo publicado na revista Estudos em Avaliação Educacional em 2017. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/4160/3475>. Acesso em: 12 de mar. 2020.

Nesse sentido, compreendemos como organização interna dos PME a capacidade de articular os seus distintos elementos – os conteúdos políticos educacionais –, a fim de estabelecer o grau de consonância com o PNE, exigida pela Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014a): “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 [...]”

A respeito do problema investigativo, que geralmente aparece em forma de pergunta, segundo Gamboa (2013, p. 94), ele, em si, dentro de uma pesquisa científica, não tem sentido e nem surge espontaneamente, mas emerge de um contexto de possibilidades que evidencie a relação da “necessidade problematizada e um sujeito sensível e crítico que se depara com essa necessidade e tem capacidade de problematizá-la”. Nesse sentido, a pergunta para o autor ganha qualidade quando é concreta, determinada e específica, confrontada com a possibilidade de suas respostas, a partir de uma relação dialética entre perguntas e respostas. A esse respeito, escreve:

Quando temos a pergunta é porque não existe resposta e quando temos a resposta é porque a pergunta foi superada e já não faz sentido. A pergunta nega as respostas já dadas. Se o pesquisador obtém a resposta e a aceita como sendo a mais válida e pertinente para o problema estudado, e, ainda, desiste de novas buscas, então, está negando a possibilidade de novas perguntas. Mas se a resposta não é satisfatória, então, precisa ser negada, permitindo a geração de novas perguntas. A dialética entre elementos que se contrapõem e se negam entre si geram uma tensão. O conceito-chave na dialética é essa tensão entre os contrários. O jogo entre as perguntas e as respostas, no campo da filosofia e da pesquisa científica, expressa uma tensão permanente que não se esgota com a obtenção de uma resposta, nem se estanca na presença de uma pergunta pertinente e necessária. Essa tensão é motivada pelo poder da dúvida. As perguntas surgem perante a dúvida. A dúvida é a grande gestora do conhecimento. Duvidamos perante os problemas, as crises, as dificuldades, os mistérios. A dúvida ganha força quando se origina no mundo da necessidade. (GAMBOA, 2013, p. 95).

O problema investigativo supõe o envolvimento dos aspectos subjetivos do pesquisador (uma conscientização crítica de determinada situação/necessidade) e objetivo (uma ação conscientizadora da necessidade). Assim, precisa envolver a sensação de necessidade, para o indivíduo e sociedade, como bem sintetiza Saviani (1966, p. 14): “Algo que eu não sei não é problema; mas quando eu ignoro alguma coisa que eu preciso saber, eis-me, então, diante de um problema”.

Portanto, compreendemos como problema investigativo a necessidade problematizada da realidade concreta historicamente situada, ou seja, que considere as dimensões de espaço, tempo e movimento capazes de criar as condições para as perguntas e respostas e, ao mesmo tempo, é preciso

saber identificar a sua manifestação/aparência (pseudoconcreticidade⁵) que muitas vezes é tida como sinônimo de dúvida, dificuldade ou obstáculo, cuja conotação pode ocultar a sua essência.

A partir dessa compreensão acerca do problema investigativo, a pesquisa teve por **objetivo geral** desvelar a perspectiva de planejamento educacional que vem sendo materializada na microrregião do Jalapão-Tocantins, com o movimento de organização interna dos PME (2015-2025), abordando os elementos normativos, históricos, estruturas, o diagnóstico da situação educacional e de consonância com o PNE 2014-2024.

Para atingi-lo, buscou responder aos seguintes **objetivos específicos**:

1. Compreender o planejamento educacional brasileiro e o movimento de sistematização dos planos de educação a partir dos fundamentos teórico-epistemológicos e normativos, historicamente constituídos na tensão entre interesses e disputas.
2. Compreender a organização interna dos Planos Municipais de Educação elaborados para o decênio 2015-2025 dos Municípios circunscritos à microrregião do Jalapão-Tocantins, considerando os elementos normativos, históricos, estruturas, o diagnóstico da situação educacional e a consonância com o PNE 2014-2024.
3. Desvelar quais concepções e, conseqüentemente, disputas e interesses, relacionadas ao planejamento educacional, emanam dessa organização interna e do processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação da microrregião do Jalapão-Tocantins.
4. Apreender desafios e possibilidades [mediações] apresentados pelo processo de planejamento e elaboração dos Planos Municipais de Educação da microrregião do Jalapão-Tocantins.

Nessa perspectiva, investigar o movimento de organização interna dos planos educacionais pode contribuir com a compreensão de como se estabelece a contradição entre a autonomia municipal e a dependência dos Municípios frente às políticas de planejamento do governo federal, tendo em vista que em muitas situações ocorre a “[...] transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica.” (DOURADO, 2007, p. 8).

Para a investigação, nos assentamos no materialismo histórico-dialético, que parte do pressuposto de que a realidade material é formada pela inseparável relação natureza e sociedade, passível de conhecê-la e transformá-la (GADOTTI, 1995). A escolha desse método decorre de

⁵ De acordo com Kosik (2012, p. 15), é o mundo das projeções dos fenômenos externos, das representações comuns, do tráfico, da manipulação, dos objetos fixados que lançam como condições naturais e não como atividades sociais dos homens e que habitam a superfície dos processos reais, ou seja, é um mundo permeado de “verdade e engano”.

compreendermos o seu compromisso com a transformação da realidade e por articular princípios importantes para a compreensão do nosso fenômeno investigado, como historicidade, totalidade e contradição.

Com essa perspectiva, o materialismo histórico-dialético toma como ponto de partida de investigação o fenômeno externo, ou seja, a materialidade aparente (concreto empírico), mas não no sentido descritivo ou de enunciado, mas de sua estrutura e dinâmica, como de fato é, a fim de desvelar a essência daquilo que está sendo investigado em forma de síntese, por meio do movimento do pensamento sobre a realidade objetiva concreta. Acerca desse movimento, diz Marx (2012, p. 78):

A investigação tem de se apropriar da matéria [*Stoff*] em seus detalhes, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e rastrear seu nexos interno. Somente depois de consumado tal trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Se isso é realizado com sucesso, e se a vida da matéria é agora refletida idealmente, o observador pode ter a impressão de se encontrar diante de uma construção a priori.

Nesse sentido, a pesquisa assentada no materialismo histórico-dialética transita do fenômeno que se manifesta de modo imediato, no caso, a realidade socioeducacional da microrregião do Jalapão, sob a interface dos planos municipais de educação, para se alcançar a totalidade das múltiplas determinações da realidade do planejamento educacional. Para elucidar esse movimento, que parte do singular ao universal, Marx (2008, p. 257-258) afirma:

Quando estudamos um país determinado do ponto de vista da Economia Política, começamos por sua população, a divisão desta em classes, seu estabelecimento nas cidades, nos campos, na orla marítima; os diferentes ramos da produção, a exportação e a importação, a produção e o consumo anuais, os preços das mercadorias etc. Parece mais correto começar pelo que há de concreto e real nos dados; assim, pois, na economia, pela população, que é a base e sujeito de todo o ato social da produção. Todavia, bem analisado, esse método seria falso. A população é uma abstração se deixo de lado as classes que a compõem. Essas classes são, por sua vez, uma palavra sem sentido se ignoro os elementos sobre os quais repousam, por exemplo: o trabalho assalariado, o capital etc. Esses supõem a troca, a divisão do trabalho, os preços etc. O capital, por exemplo, não é nada sem trabalho assalariado, sem valor, dinheiro, preços etc. Se começasse, portanto, pela população, elaboraria uma representação caótica do todo e, por meio de uma determinação mais estrita, chegaria analiticamente, cada vez mais, a conceitos mais simples; do concreto representado chegaria a abstrações cada vez mais tênues, até alcançar as determinações mais simples. Chegado a esse ponto, teria que voltar a fazer a viagem de modo inverso, até dar de novo com a população, mas dessa vez não como uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas.

A pesquisa ancorada na perspectiva crítica deve ir além da aparência do fenômeno imediato e empírico, o que não significa desconsiderar a sua relevância na análise, pois representa um nível da realidade, porém, deve apreender a essência do fenômeno que se apresenta, ou seja, a sua estrutura e

dinâmica, que possibilitam ao pesquisador reproduzir no plano ideal a essência do objeto que pesquisou (NETTO, 2011).

Essa pesquisa é materialista porque parte do real, na relação dialética da parte com o todo, de modo que a nossa existência é condicionada a partir da materialidade das coisas, que foram advindas da prática social dos homens, que forma a nossa vida em sociedade; é histórico, como o próprio nome sugere, pois significa que essa materialidade foi construída ao longo do desenvolvimento da humanidade; e é dialético porque as nossas relações de produção social foram construídas ao longo do tempo e são caracterizadas por suas contradições inerentes. Acerca da realidade, Kosik (2002, p. 23, grifo do autor) faz uma distinção entre realidade natural e realidade humano-social, sendo que na última “o homem pode mudar e transformar a natureza; enquanto pode mudar de modo revolucionário a realidade humano-social porque ele é o próprio produtor *desta última* realidade”.

Para Ramos (2014), o materialismo histórico-dialético compreende o homem como ser histórico-social, fruto das relações com o mundo objetivo, e é de onde advém a nossa existência humana. Do ponto de vista epistemológico, o método permite apreender que são os fatos que moldam a realidade, nos aspectos históricos, sociais, políticos, culturais e suas contradições, e possibilita a apreensão do real como concreto. A respeito da realidade material e social, acrescenta a autora que o materialismo dialético é a

síntese de múltiplas determinações históricas, construídas pelos próprios homens na luta pela produção de sua existência. O real, portanto, é uma construção histórica e social e, assim, pode ser transformado pelos próprios homens, conforme a direção que se pretenda dar à humanidade. (RAMOS, 2014 p. 208).

Assim, o processo de compreensão da realidade é dinâmico e assume um movimento circular, de modo que as investigações partem dos fatos, para depois retornar a eles, por meio de pergunta, interpretação, avaliação e crítica. Isto é, parte do todo e, posteriormente, do todo para a parte, por isso, a totalidade é uma necessidade metodológica dentro da perspectiva crítica, motivo pelo qual buscamos apreender os planos por essa lente teórica.

Ancorado nessa perspectiva, esta pesquisa partiu do exame dos PME da microrregião do Jalapão, apreendendo a realidade concreta (KOSIK, 2002), nos aspectos históricos, políticos, culturais, com suas contradições, no contínuo movimento da parte com o todo. Como reiterado por Saviani (1996, p. 75), é preciso compreender não só o texto do documento, mas, acima de tudo, o seu contexto para se chegar as intencionalidades, explícitas e implícitas presentes nas políticas educacionais: “Neste estudo, que a legislação do ensino constitui um referencial privilegiado para a

análise crítica [...] e para se compreender o real significado da legislação não basta ater-se à letra da lei; é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto.”

Ainda na esteira desse pensamento, Castanha (2013, p. 39) pontua que as leis expressam sentidos, disputas, conflitos e características da sociedade, por isso, cumprem também uma função ideológica, ou seja, um eminente espaço em que as relações de classes se manifestam, portanto,

[...] não basta analisar a legislação de forma mecânica, ou seja, a lei pela lei, sem (ou só) estabelecer ligações entre o poder político hegemônico, sem fazer conexões entre a legislação educacional e o projeto político social ou a própria prática social, sem considerar as reações (incorporações/resistências) da sociedade ou setores diretamente afetados pelas medidas legais, etc.

Para Marx (2015, p. 50, grifos do autor), “O homem não existe em razão da lei, mas a lei existe em razão homem, é a *existência humana*, enquanto nas outras formas de Estado o homem é a *existência legal*”. Nessa perspectiva, a lei é construída historicamente por atos dos sujeitos. Nesse entendimento, assentados em Castanha (2011), consideramos que as leis são valiosos instrumentos de mediação das relações sociais e de suas contradições, e que, por isso, são a síntese das múltiplas determinações da realidade, as quais se modificam constantemente.

A respeito da pesquisa documental, Sá-Silva, Almeida e Guindani, (2009, p. 5) a define como o “procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”.

Em se tratando da metodologia, em síntese, a compreendemos como passos ou “caminho do conhecimento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2002, p. 16). Os primeiros passos foram despertados, ainda, em junho de 2015, enquanto professor da Escola Estadual Meira Matos, na cidade de Aparecida do Rio Negro-Tocantins. Na ocasião, a direção da escola não permitiu que os professores participassem das discussões e plenárias referentes à elaboração do PME, em virtude de alguns debates acontecerem nos horários das aulas e, também, por compreender que as ações eram mais específicas da esfera municipal. Essa frustração me acompanhou até o ano de 2019, quando ingressei no Mestrado. Desde então, de modo mais sistematizado, procuramos compreender como ocorreu o processo de elaboração e aprovação do Plano de Educação.

Com a análise dos dados e informações, a pesquisa se ampliou, passando do PME de Aparecida do Rio Negro para os quinze Planos circunscritos à microrregião do Jalapão, implicando maior volume de documentos, com mais de mil páginas, o que significou um grande desafio, pois exigiu maior rigor nos instrumentos de análise e aprofundamento no arcabouço teórico-documental.

Iniciamos a pesquisa documental com o levantamento das principais fontes da investigação, sendo as Leis que sancionaram os PME. Nesse momento, surgiu um grande desafio, o de não encontrar tais Lei nos *sites* oficiais das Prefeituras e Câmaras Municipais. De início, cogitamos enviar *e-mail* para cada Secretaria Municipal de Educação (Semed) solicitando tais documentos, porém recuamos, para justamente evidenciar as dificuldades e os limites de se fazer pesquisa no âmbito da educação municipal no Estado do Tocantins, principalmente, pela dificuldade em acessar atos normativos. Por essa razão, utilizamos os planos educacionais disponibilizados no portal *PNE em Movimento*, do MEC⁶, que somam exatas 1.200 páginas, com destaques para o PME de Mateiros (2015) com 129 páginas, enquanto o de Itapiratins (2015) possui apenas 19 páginas.

A ausência de documentos oficiais nos portais eletrônicos municipais não é problema apenas para o pesquisador, também revela as fragilidades da publicização dos atos normativos e do controle e fiscalização dos órgãos competentes e pela sociedade, mesmo tendo uma lei de transparência no país⁷, e ao mesmo tempo, reflete a secundarização das políticas públicas educacionais no âmbito da microrregião do Jalapão.

A coleta de dados e informações para a compreensão do fenômeno, implicou, também, em pesquisa bibliográfica, que, para Lima e Miotto (2017, p. 38), é “um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório”. Nesse sentido, de acordo com as autoras, a pesquisa bibliográfica busca

[...] fundamentar teoricamente o objeto de estudo, contribuindo com elementos que subsidiam a análise futura dos dados obtidos. Portanto, difere da revisão bibliográfica uma vez que vai além da simples observação de dados contidos nas fontes pesquisadas, pois imprime sobre eles a teoria, a compreensão crítica do significado neles existente. (LIMA; MIOTTO, 2017, p. 44).

Portanto, permite ao investigador lançar hipóteses ou interpretações sobre o tema de estudo, que poderão servir e orientar pesquisas futuras, além da possibilidade de visitar o objeto pesquisado, o que aprimoram os procedimentos metodológicos e o percurso da pesquisa.

Realizamos, então, levantamento bibliográfico e busca no portal *Banco de Teses e Dissertações da Capes*⁸, a fim de encontrar trabalhos relacionados à análise da organização interna dos PME. Em seguida, filtramos aqueles relacionados ao Estado do Tocantins e à microrregião do

⁶ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 7 mai. 2021.

⁷ A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, dispõe de procedimentos a serem observados pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios acerca do acesso à informação, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

⁸ Disponível em <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 08 mai. 2021.

Jalapão. Encontramos dezenas de trabalhos, porém, voltados, em grande parte, para o processo de elaboração dos planos educacionais e outros temas correlatos, como os princípios da gestão democrática, monitoramento e avaliação das metas, financiamento, formação de professores, dentre outros, não encontrando, portanto, trabalhos vinculados a nossa temática. Quando pesquisamos somente a palavra-chave “Jalapão”, encontramos 82 trabalhos acadêmicos *stricto sensu*, subdivididos em 54 dissertações de mestrado acadêmico, 04 de mestrado profissional e 23 teses de doutorado. Porém, voltados em sua maioria para as áreas de meio ambiente e agrárias, botânica, geografia, ecologia e planejamento urbano e rural. Na área da educação, encontramos apenas 02 dissertações e 01 tese de doutorado, o que revela a necessidade e a relevância desta pesquisa, a fim trazer novas lentes de interpretação sobre o Jalapão que, invariavelmente, se limitam aos encantos naturais e ao turismo de mercado.

Também procedemos buscas no portal do Instituto Brasileiro Geográfico e Estatística (IBGE), por meio da seção cidades⁹, a fim de captar dados e informações de natureza social, econômica e educacional relacionados à microrregião do Jalapão. Sobre isso, os dados e indicadores estão desatualizados, principalmente, pelo fato de o último Censo Demográfico ter sido realizado em 2010, que é a principal fonte de referência sobre as condições de vida dos brasileiros nos Municípios. Um exemplo é em relação à educação, com os números defasados, como o de crianças fora da escola e não analfabetos, informações imprescindíveis para o planejamento de políticas públicas¹⁰.

Objetivando trazer uma maior sistematização das informações e dados contidos nos planos educacionais, coletados na pesquisa, elaboramos quadros e tabelas nas seções da dissertação organizando a exposição, considerando o ilustrado por Mainardes (2017), de que toda tipologia ou classificação tem uma natureza arbitrária, pois o mesmo objeto pode ser classificado de formas diferentes. Por esse prisma, esclarecemos que as categorias utilizadas no corpo da dissertação não são herméticas e devem ser compreendidas como esforço e exercícios de análise.

⁹ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 08 mai. 2021.

¹⁰ A esse respeito, o próximo Censo estava previsto para 2020, porém foi cancelado e adiado para 2021, em virtude da pandemia do novo coronavírus causado pela covid-19, cujo orçamento de R\$ 2,3 bilhões foi transferido para o Ministério da Saúde. No entanto, em 2021, o Censo tornou a ser suspenso, pois o orçamento aprovado não dispõe de recursos para realizar a pesquisa, vez que a previsão inicial era de R\$ 2 bilhões para realizar a pesquisa. No entanto, o orçamento aprovado foi de R\$ 71,7 milhões, ou seja, houve um corte de R\$ 96%¹⁰, a fim de aumentar o valor das emendas parlamentares. Essa oscilação em relação a realização do Censo Demográfico revela a tônica do governo federal de depreciar a pesquisa e a ciência e, conseqüentemente, a educação (Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/17/censo-e-adiado-para-2021.ghtml>. Acesso em: 12 jul. 2021).

A partir dessas premissas e do método de investigação e exposição¹¹ materialista histórico-dialético, não é possível depositar ou reputar aos PME a responsabilidade por problemas quanto à organização interna e a consonância, considerando o conjunto de múltiplos fatores que forjam esse contexto, que, por vezes, apresenta problemas conjunturais, mas, em boa parte, da estrutura da sociedade capitalista, envolvendo um conjunto complexo de determinantes e atores, do qual os planos fazem parte, mas somente parte. Nesse sentido, a pesquisa buscou investigar as contradições, mas também, mediações das políticas educacionais (TEDESCO, 2012, p. 65), analisando o movimento de uma política.

Para a exposição dos resultados da investigação, organizamos a dissertação em cinco seções, sendo: esta introdução, que busca apresentar os principais componentes da pesquisa; a segunda seção, que apresenta compreensões a respeito do planejamento educacional brasileiro e as ideias da elaboração de planos em fundamentos teórico-epistemológicos e normativos, com sua historicidade, concepções, disputas e interesses; a terceira, que traz compreensões a respeito dos fundamentos teórico-epistemológicos e normativos do planejamento educacional em âmbito municipal; análises sobre os PME do decênio 2015-2025 dos Municípios circunscritos à microrregião do Jalapão-Tocantins; sobre concepções, disputas e interesses relacionados ao planejamento educacional que emanam da organização interna dos PME dos Municípios circunscritos à microrregião do Jalapão-Tocantins; e sobre desafios e possibilidades/mediações do processo de planejamento e elaboração de PME circunscritos à microrregião; a quarta seção, com as considerações finais da investigação; e a última com as referências bibliográficas.

¹¹ De acordo com Marx (2013), a investigação tem como objetivo se apropriar da matéria, ou seja, dos nexos internos presentes no próprio objeto, de modo crítico e reflexivo. Enquanto a exposição significa expor de modo crítico as contradições do movimento real do objeto investigado.

2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: CONCEPÇÕES, DISPUTAS E INTERESSES

Nesta seção, assentada em pesquisa bibliográfica e documental, apresentamos compreensões quanto ao planejamento educacional brasileiro e ao movimento de sistematização dos planos de educação a partir dos fundamentos teórico-epistemológicos e normativos, historicamente constituídos na tensão entre interesses e disputas.

Para melhor organização, discutimos essas questões em duas seções secundárias: na primeira, abordamos o conceito de planejamento como prática de Estado, passando da racionalização econômica para o controle social e sua influência no planejamento educacional; posteriormente, discorreremos sobre os marcos históricos do planejamento educacional brasileiro, a partir do início do século XX, evidenciando suas disputas, intencionalidades e contradições.

2.1 Planejamento: uma discussão conceitual

Dentro do campo das políticas educacionais, aqui compreendidas como ações do poder público expressas no espaço e tempo (VIEIRA, 2014), o conceito de planejamento ao longo da história brasileira vem deixando de ser apenas um instrumento técnico, e se tornando um campo de disputa e interesses político-ideológicos, ora se adequando aos desígnios dos governos, como estratégia para o crescimento econômico do país, dentro de uma perspectiva utilitarista, ora com feições prescritivas para atender às necessidades imediatas da gestão e, em outros momentos, incorporando as demandas da sociedade civil mobilizada (FERREIRA; FONSECA, 2013).

O planejamento enquanto instrumento de ação do Estado e/ou governo, se incorporou ao poder público de forma mais sistematizada a partir das primeiras décadas do século XX, pois, até então, estava mais vinculado ao plano da filosofia da moral e ética, inspirado nos princípios iluministas. De acordo com Fernandes (2014), três eventos históricos marcaram essa mudança de concepção: a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), a Revolução Socialista Soviética (1917) e a crise do capitalismo, com a quebra da bolsa de Nova York (1929). Diante desses acontecimentos, não era mais viável que Estados-nações padecessem pela falta de previsibilidade e organização racional das informações. A partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o planejamento não se restringiu apenas aos aspectos econômicos e a racionalização dos processos industriais, mas, também, ao processo de controle social:

com a Segunda Guerra Mundial, tornou-se atividade humana consciente e instrumento racional de intervenção na realidade social, mediante o desenvolvimento de técnicas cuja finalidade era controlar racionalmente a organização dos grupos sociais. Entre seus objetivos, o planejamento buscava assegurar a continuidade do sistema, o enriquecimento dos valores culturais pela revitalização das técnicas sociais tradicionais (como a educação) e o aprimoramento de novas formas de manipulação de opiniões e atitudes (como a propaganda). (FERNANDES; GENTILINI, 2014, p. 486-487).

A partir das décadas de 1950 e 1960, o planejamento foi incorporado a agenda dos países desenvolvidos para influenciar países em desenvolvimento, por meio das agências de assistência técnica e financeira, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que promoveram inúmeros eventos e conferências, com objetivo de formar equipes técnicas nos países com capacidade para implementarem o planejamento enquanto ação do Estado, visando superar a exclusão e segregação educacional (FERNANDES; GENTILINI, 2014).

A educação foi escolhida pela Unesco como fator estratégico para o desenvolvimento econômico e modernização dos países, ressignificando o seu conceito, pelo viés econômico e propagando a ideia do planejamento educacional como técnico e político.

Percebe-se, portanto, que na América Latina houve um esforço no sentido de organizar a educação de forma racional e de criar sistemas educacionais adaptados ao desenvolvimento econômico e social. Marcadas pelo centralismo e pela restrição à participação política da população, as reformas no sistema de ensino visavam adequá-lo ao processo de modernização econômica e estavam condicionadas às metas difundidas nos planos de desenvolvimento econômico [...]. (FERNANDES, 2014, p.32).

O esforço de replicar as concepções e técnicas de planejamento da Unesco na América Latina ficou a cargo da Cepal, entidade criada em 1948, com sede no Chile. Basicamente as ideias consistiam:

a) aplicar-se ao conjunto do sistema de ensino, em todos os níveis e a todos os elementos deste sistema, levando-se em conta os aspectos qualitativos como os quantitativos; b) situar-se numa perspectiva de maior alcance, de modo a cobrir ao menos vários anos e, se possível, um período de duração equivalente ao do ciclo escolar; c) estar totalmente integrado no planejamento do desenvolvimento econômico e social. [...] [d] o planejamento educacional deveria dar maior ênfase às inovações em matéria de estrutura, conteúdo e método. (UNESCO, 1971, p. XII).

Essa concepção de planejamento educacional da Unesco e Cepal, marcadas pela abordagem racional e científica acerca dos problemas sociais, econômicos e educacionais, tinha como objetivos adequar o plano aos recursos disponíveis e “análise das consequências com a aplicação do plano, a

determinação de metas específicas distribuídas numa cronologia bem definida e a determinação dos meios mais eficazes para a materialização da política planejada” (ALVES, 2020, p. 84).

Essas ideias foram amplamente aceitas pelos países que instauraram ditaduras militares como regime político entre as décadas de 1960 e 1980 na América Latina. No Brasil, segundo Alves (2020), o seu efeito e características perduram, como por exemplo, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009, que trata da desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, vinculando, portanto, o planejamento educacional ao campo econômico e social e o Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) que trata de metas e estratégias relacionadas as questões estruturais, curriculares e metodológicas.

Assim, o planejamento educacional advogado pela Unesco/Cepal em meados do século XX tem um tom racional, técnico, motivo pelo qual defende a criação de ministérios, departamentos, formação de quadro técnicos, de concepção verticalizada, sem a participação social, com o distanciamento entre quem planeja (técnicos) e executa (governo). Apesar do tom de neutralidade ou sem interferências de desejos e vontades, o planejamento educacional de intervenção estatal não pode ser considerado neutro, pois, de acordo com Ferreira e Fonseca (2011, p. 70, grifo da autora), “o planejamento é uma das estratégias utilizadas para imprimir racionalidade ao papel do Estado e institucionalizar ‘as regras do jogo’ na administração das políticas governamentais”. Portanto, o planejamento é um mecanismo utilizado pelo Estado para firmar sua concepção política-ideológica, com aspectos democráticos ou tecnocráticos, por isso,

A defesa de uma modalidade de planejamento exprime, portanto, posições políticas em competição no interior dos sistemas centrais e periféricos. Em meio às tensões em que se encontra o aparelho estatal o planejamento funciona como elemento racional para organizar a política do Estado que compreende condições e objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos, ainda que em graus variáveis. Em linhas gerais, a organização racional do Estado é realizada a partir de algumas hipóteses sobre a realidade, sendo o planejamento a forma concreta de definição das ações e dos meios para seu alcance, quando um país pretende transformar ou consolidar determinadas estruturas sociais e econômicas. (Idem, p. 71).

Para Sena (2013), o planejamento é um processo eminentemente político, inclusive quando prioriza a racionalidade técnica em detrimento da racionalidade democrática, bem como na definição de objetivos, metas, ações, instrumentos e meios para manter ou transformar as estruturas sociais, pois advém de negociações com distintos sujeitos envolvidos que hegemonicamente ocupam os espaços de poder.

Para melhor compreensão do aspecto político dentro do planejamento, Ferreira (2013) compreende que no estágio atual do capitalismo, de economia transnacional e com mercados

interligados, o Estado utiliza a técnica do planejamento em três aspectos: a) o planejamento como instrumento da democracia, cujo objetivo é manter uma relação com a sociedade civil e parlamentar, com hegemonia desse último; b) o planejamento como mecanismo da legitimação, no intuito de preservar a ordem vigente, por meio da despolitização da sociedade em defesa do discurso a favor da eficiência e eficácia; c) o planejamento como ato de transparência administrativa, para alocar os recursos econômicos em ações planejadas.

A partir desses três aspectos, segundo a autora, o planejamento nos quadros atuais se vincula na perspectiva da governança, que se caracteriza pela sua capacidade administrativa e financeira de governar de modo que as decisões tomadas sejam acolhidas pelos grupos afetados, o que implica que as políticas implementadas precisam ter um aspecto sustentável, no sentido de romper com o aspecto tecnocrático e se adequarem a descentralização.

De acordo com Fonte e Loureiro (2013, p. 118), em referência a Gramsci (1987), planejar, antes de tudo, é ser capaz de identificar na realidade dada, a realidade possível, com suas variantes históricas, econômicas e sociais, o que exige uma concepção teórica a respeito, portanto, de uma posição política de compreensão da realidade. Em outras palavras, não basta apenas conhecer a realidade dada e tão pouco a realidade possível, é necessário conhecer as condições de possibilidades, saber utilizá-las objetivamente e torná-las em ações concretas orientadoras, portanto, o planejamento é uma intencionalidade que se assume conscientemente, motivo pelo qual trata-se de uma decisão política

Por isso, o planejar envolve um posicionamento teoricamente fundamentado e intencionalmente dirigido perante as possibilidades existentes, sempre com o escopo de transformar e ir além do meramente dado como natural e imutável em outras palavras, significa identificar os problemas educacionais, mas também captar as tendências e as alternativas existentes que podem ser potencializadas e efetivadas mediante a ação humana. Quando não se leva em consideração as possibilidades geradas pela realidade, facilmente se cai em projetos desejáveis, mas irrealizáveis (FONTE e LOUREIRO, 2013, p. 118).

Segundo De Toni (2002, p. 958), quando afirma que o planejamento deve ser puramente técnico e neutro do ponto de vista político, é uma “incongruência alimentada pela postura convencional”. Isso não significa que o planejamento seja apenas uma relação e um jogo de forças na esfera política, pois deve envolver conhecimentos técnicos dos planejadores, porém ao se desconsiderar a dimensão política e as variáveis do poder seria um “suicídio planejado”, na sua concepção e execução. Ainda para o autor, planejamento que se intitula estritamente técnico, não passaria de um esforço de “adivinhação”, pois “A prática do planejamento governamental (ou

público) jamais pode ser isolada ou dissociada das concepções mais amplas sobre o Estado ou ser colocada distante das disputas mais gerais pela hegemonia social”.

Para Ianni (1996, p. 309), o planejamento é um “processo que começa e termina no âmbito das relações e estrutura de poder”, ou seja, tem como objetivo explícito transformar ou consolidar uma estrutura econômica social. Por isso, tem como característica a indissociabilidade entre os elementos técnicos e políticos.

Na esteira desse pensamento, Gandin (2001) considera que é por meio do planejamento participativo e coletivo que se definem as necessidades, em vista que elas expressam a distância entre aquilo que existe e aquilo que se espera, assim nascem desse movimento dialético entre esses dois polos, que em outras palavras traduzem de um lado realidade desejável e, do outro, a realidade existente.

Veja-se que a necessidade é a descrição de uma situação ou de um estado requerida/o pela realidade, para diminuir ou suprimir uma determinada distância entre o real e o desejado. Assim, a necessidade é a expressão de um resultado imediato (próximo) que, se conseguido junto com outros, transforma a realidade existente, aproximando-a da realidade desejada. (GANDIN, 2001, p. 101)

A expressão ‘necessidade’ dentro do processo do planejamento educacional, para o autor, não significa apenas uma mera descrição da realidade, ou um levantamento formal dos dados, mas que deve vir acompanhada de um julgamento da prática, por isso, é vital o aporte teórico (conjunto de conhecimento sistematizado) nesse processo de planejamento. Portanto, o planejamento se constitui pelo movimento dialético entre teoria e prática, interesses e possibilidades, conhecimento técnico e as condições materiais objetivas da realidade, considerando o seu processo histórico e as tramas do jogo político. Planejar, portanto, não é uma ação aleatória, desprovida de objetivos ou ação estritamente racional, técnica e formal.

2.2 Planos educacionais: histórico, interesses e disputas

Nesta seção, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, trouxemos no primeiro momento, contribuições acerca das categorias planejamento e plano educacional, para evitar banalidade ou simplificação quanto ao uso do termo, pois ainda que apresentem aproximações e estejam estritamente ligados, precisamos distingui-los, pois não são sinônimos. O primeiro, representa o processo, é o que coordena, racionaliza e dá unidade para a atuação do Estado, já o

segundo, é o registro do processo, que instrumentaliza o planejamento, ou seja, a “expressão da política geral do Estado” (MARTINS, 2010; PADILHA, 2011, p. 39).

Posteriormente percorremos na análise histórica sobre as disputas, projetos e concepções em torno dos planos educacionais, para compreendermos os distintos momentos e disputas até chegarmos ao Plano Nacional de Educação (2014-2024) e Plano Municipal de Educação.

2.2.1 Construindo a ideia de plano

O plano educacional, de acordo com Bordignon (2014), é um documento normativo, formal, que deve condensar as decisões tomadas dentro do planejamento, portanto, trata-se de um instrumento objetivo da gestão, devendo ser apresentado e aprovado dentro das instâncias que lhe compete e tem como objetivo programar as ações e estratégias por onde se pretende caminhar, para realizar as transformações e alcançar o futuro desejado, ou seja, o plano deve ter a necessária coerência entre a educação preconizada e as ações necessárias para promovê-la. O autor ainda estabelece que os planos precisam ter como fundamentos ou referenciais:

- a) *A concepção de educação*: é preciso ter clareza que o plano é uma caminhada em direção a um futuro desejado da educação e de possibilidades para uma ação efetiva. Nesse sentido, um plano que se assenta para uma educação emancipadora será formado por políticas educacionais diferentes de uma educação tradicional.
- b) *Contemplar as políticas educacionais*: elas definem as intencionalidades e os parâmetros da ação do Estado.
- c) *Ser construído de maneira participativa*: é fundamental que o seu processo de elaboração seja democrático, coletivo, pautado pelo princípio do pertencimento da coisa pública.
- d) *Ter Governabilidade*: avaliar os limites de possibilidade de ação e capacidade de gestão, o que significa não acomodar com a situação aparente.
- e) *Ter Congruência*: o plano deve ir ao encontro das aspirações sociais.
- f) *Ser flexível*: o plano precisa se adequar diante das incertezas da realidade.
- g) *Conter uma visão de totalidade*: o plano deve agregar as dimensões local, estadual e nacional, por meio do regime de colaboração, ao se estabelecer responsabilidades comuns e compartilhadas.

Nesse sentido, o plano, conforme Gil (2016, p.124) deve condensar as informações indispensáveis à organização das políticas educacionais, com a finalidade de superar as ações de curto

prazo, o imediatismo e a improvisação e acrescenta “a depender do grau de participação, os planos podem se constituir num motor social de ampla mobilização”.

Para Saviani (2016, p. 205) os planos educacionais são instrumentos de política educacional, isto é “a forma pela qual se busca implementar determinada política que se preconiza para a educação”. Ou seja, o plano educacional é o instrumento de introdução da racionalidade na educação, no sentido de evitar o espontaneísmo e as improvisações que são características opostas da educação sistematizada e organizada na forma de sistema e ao longo da história brasileira, tivemos distintos tipos de racionalidade, assim é necessária a compreensão desses distintos marcos históricos para se chegar à compreensão desse relevante instrumento para o planejamento da educação municipal.

Para Cury (2013, p. 32), o plano educacional não pode servir apenas para guiar a aplicação financeira, estabelecer prazos e definir responsáveis, mas acima de tudo, que seu objetivo seja iluminar os caminhos e os princípios da educação, para que sejam de fato traduzidos em políticas sociais, o que pressupõe “um esforço consciente e sistemático de limites, possibilidades e recursos”.

De acordo com Azanha (2004), um plano educacional surge com a ideia de racionalizar os esforços para o desenvolvimento do sistema de ensino, o que pressupõe

[...] um conjunto de medidas de natureza técnica, administrativa e financeira — a serem executadas num certo prazo — e selecionadas e escalonadas a partir de uma política educacional. Esse conceito de plano tem a sua principal vantagem no fato de pôr em relevo o que é realmente imprescindível: a definição de uma política educacional. (AZANHA, 2004, p. 354).

Ainda sobre a planificação da educação, Azanha (2002), aponta que os planos devem surgir para dar respostas aos problemas, as situações e questões reconhecidas socialmente, ou seja, o plano precisa atingir diretamente a realidade, com o propósito de alterá-la, por isso, a sua elaboração pressupõe clareza quanto aos problemas que pretende equacionar. Ou autor também adverte que o plano não é um fim em si mesmo, já posto e finalizado, mas ao contrário, precisa ser flexível e estar sempre em sintonia com os movimentos e complexidades do processo educativo e sua relação com outras demandas sociais.

De acordo com Padilha (2001, p. 35), o plano é um documento e deve registrar “o que se pensa fazer, quando fazer, com que fazer, com quem fazer”, ou seja, as decisões que foram tomadas no âmbito do planejamento, e ao mesmo tempo, também serve de memória, servindo de consulta no decorrer da ação para não desviar o objetivo proposto e acrescenta:

O plano evita imprevisto, o imediatismo, a ausência de perspectivas, pois ele antecipa, ele prevê. O plano passa ser um referencial, um norte para as ações educacionais no município. Com o Plano é possível então acompanhar o seu desempenho, avaliar se os resultados

alcançados foram ou não esperados, onde houve desvios, quais os problemas enfrentados. (PADILHA, 2001, p. 36).

Matus (1991, p. 21) considera que “o plano é um produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos”. Nesse sentido só se constitui através da mediação entre conhecimento e a ação, relação essa que não é tão simples, a ciência com a realidade, por isso, pontua que o plano é rodeado de incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoios e seu cálculo é nebuloso, pois se assenta na realidade advinda da perspectiva de quem planifica, motivo pelo qual afirma que “o plano é uma grande aposta sustentada em apostas parciais” (Idem, p. 41).

Assim posto, compreendemos que o plano educacional deve ser o instrumento técnico de trabalho da gestão, assentado em lei (SENA, 2000, p. 65) para fixar diretrizes e “articular os esforços das diferentes esferas, organizar as ações, evitar a descontinuidade administrativa”. Também compreendemos que os projetos de futuro e intencionalidades contidos no plano podem não ser executados, pois trata-se de uma ação eminentemente política, em vista que sua execução não depende, segundo Vieira (2014, p. 57), “apenas da força das ideias que lhes dera origem”, razão pela qual reiteramos a necessidade de estar assegurado por meio de ato legislativo. Portanto, tem-se a necessidade do plano ser elaborado na perspectiva articuladora da unidade das forças sociais, que se contrapõem a ideia do plano enquanto instrumento de controle racional burocrático e fragmentado, próprio da lógica capitalista.

2.3 Planejamento educacional brasileiro: trajetórias, disputas e tensões

De acordo com Cury (2011), as tentativas de elaboração do PNE no século XX e sua materialização no século XXI, de modo geral, consagraram a competência privativa da União da elaboração destes documentos, por meio do Congresso Nacional, ressalvadas as competências de cada ente federado sob égide do regime de colaboração; períodos que ficaram marcados por um otimismo exagerado, com decisões que foram tomadas baseadas nos desejos incompatíveis com a realidade capaz de atender e satisfazer a cidadania e o Estado de cumprir o seu dever. O Quadro 1 apresenta informações desse movimento, com os planos de governo e os planos educacionais brasileiros a partir de 1946 e seus respectivos pressupostos/racionalidades orientadores do planejamento educacional.

Quadro 1 – Planos de Governo, Planos de Educação e Pressupostos Orientadores do Planejamento Educacional, por governo, 1946 - 2021

Governo	Plano de Governo	Plano de Educação	Pressupostos Orientadores do Planejamento Educacional
Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1961)	Plano Salte		Racionalidade nacional-desenvolvimentista
Juscelino Kubitschek (1956-1961)	Plano de Metas (1956-1961)		
João Goulart (1961-1964)	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)	Plano Trienal de Educação (1963 – 1965)	
Castelo Branco (1964-1967)	Programa de Ação Econômica do Governo (1964 – 1966) /	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social – Educação Diagnóstico Preliminar III (1966)	Racionalidade tecnocrática/ Econômica
Costa e Silva (1967 - 1969)	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967 – 1976)	-----	
Costa e Silva (1967 - 1969)	I Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968 – 1970)	-----	
Emílio G. Médici (1969 – 1974)	I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) 1972 – 1974	I Plano Setorial de Educação e Cultura (1972 – 1974)	
Ernesto Geisel (1974 - 1979)	II PND (1975 – 1979)	II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975 – 1979)	
João B. Figueiredo (1979 -1985)	III PND (1980 – 1985)	III Plano Setorial de Educação e Cultura (1980 – 1985)	
José Sarney (1985 - 1990)	I PND da Nova República (1985-1989) - Plano de Metas (1986 – 1989)	----	
Fernando Collor (1990 - 1992)	I Plano Plurianual (PPA) – (1991 – 1995)	----	Racionalidade financeira
Itamar Franco (1992 - 1993)		Plano Decenal Educação para Todos (1993)	
Fernando Henrique Cardoso (1994 - 1997)	PPA (1996 – 1999) – Brasil em Ação	Planejamento Político-Estratégico (1995 – 1998)	
Fernando Henrique Cardoso (1998 - 2002)	PPA (2000 – 2003) – Avançar Brasil	Plano Nacional de Educação (2001 – 2010)	
Lula (2003 – 2006)	PPA (2004 – 2007) – Plano Brasil de Todos	---	
Lula (2007 – 2010)	PPA (2008 – 2011) – Desenvolvimento com inclusão Social e Educação de Qualidade	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – 2007	
Dilma Rousseff (2011 – 2014)	PPA (2012 – 2015) – Plano Mais Brasil	Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)	
Dilma Rousseff (2015 – 2016)	PPA (2016 – 2019) - Governo de todos nós	----	
Michel Temer (2016 – 2018)		----	

Jair Bolsonaro (2019 – 2022)	PPA (2020 – 2023) – Planejar, Priorizar e Alcançar	----	
---------------------------------	---	------	--

Fonte: organizado pelo autor (2021) com base em Vieira (2014) e Saviani (2016).

2.3.1 *Década de 1930: movimento dos pioneiros*

Esta pesquisa considera que o movimento em torno do planejamento da educação no Brasil iniciou-se na década de 1920, a partir das reformas educacionais lideradas por simpatizantes da Escola Nova¹² em diversos estados brasileiros, que enfiaram suas bases conceituais e metodológicas nas decisões de Getúlio Vargas durante o governo provisório de 1930-1934 (DAMASCENO; SANTOS, 2017).

No primeiro ano de governo de Getúlio Vargas, foi criado na data de 14 de novembro de 1930, o Ministério da Educação e Saúde, tendo como ministro Francisco Campos. Dentre as reformas realizadas, o Decreto nº 19.850, de 1931, criou o Conselho Nacional de Educação (CNE) que, de acordo com Cury (2010), de modo indireto, entre as suas atribuições, coube elaborar o Plano Nacional de Educação. Preocupação que foi externada na quarta sessão do Plenário de 27 de junho de 1931, pelo General e Conselheiro João Simplício Alves de Carvalho, que propôs:

[...] Conselho Nacional de Educação, tendo presente os objetivos patrióticos de sua instituição e fazendo uso das atribuições fundamentais, que lhe confere o decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, o qual deve ser aplicado e executado em um período de tempo, que nele será fixado.

Esse plano procurará satisfazer as exigências da atualidade brasileira, tomando em consideração as condições sociais do mundo, e assegurará, pela sua estrutura e pela sua aplicação, o fortalecimento da unidade brasileira, o revigoramento racial de sua gente e o despertar dos valores indispensáveis ao seu engrandecimento econômico; e, depois de estudado e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, será submetido ao exame do Governo da República e à consideração dos Governos dos Estados.

E estabelecerá, apanhando todos os aspectos do problema educativo:

- 1º — as diretrizes gerais do ensino, caracterizando-as em todas as suas modalidades e nos seus diversos graus, partindo do ensino elementar integral, como fundamento lógico de uma obra duradoura e de alta sequência e indispensável ao fortalecimento da unidade nacional;
- 2º — a distribuição geográfica, pelo território nacional, dos centros de cultura universitária: científica ou técnica, dos institutos de trabalho, de arte, ou de preparo profissional, com base no ensino complementar também integral, tomando em consideração as boas tradições do passado e procurando servir às conveniências superiores da Nação;
- 3º — o caminho de acesso do proletário urbano e rural a todos os graus de cultura científica, ou técnica, ou profissional, ou artística, com o concurso material do poder público e adotando

¹² Segundo Damasceno (2016, p. 136), a Escola Nova no Brasil deve destaque na década de 1930 e foi um “movimento educacional, que por meio de propostas pedagógicas, procurou modernizar o ensino, trazendo para a escola, as novas descobertas, nos ramos de várias ciências” e teve como expoentes, Fernando Azevedo, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto e Lourenço Filho.

o processo de seleção das capacidades, atendendo assim às condições sociais do mundo e aos justos reclamos da opinião brasileira;
 4º — as fontes de recursos financeiros especiais, para a manutenção e desenvolvimento gradual do plano educativo, durante o período de tempo que ficar estabelecido, indicando o concurso que, em íntimo consórcio, lhe deverão prestar a União, os Estados e os municípios, para a sua integral execução. (CURY, 2010, p. 10 -11).

Entre os objetivos propostos pelo conselheiro, estava a criação de uma comissão para elaborar a redação do Plano Nacional de Educação para ser cumprido e aplicado em determinado período de tempo, com abordagem nacionalista, racial, enaltecendo os bons costumes e valores, como indispensáveis para o crescimento econômico do país.

No entanto, para Bordignon (2011, p. 3), foi com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, que tivemos na história brasileira, a primeira iniciativa que buscou destacar a importância do plano para o planejamento educacional, que foi denominado *A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo*¹³, lançado no contexto de preparação da Assembleia Nacional Constituinte de 1933 e simbolizou “o marco inicial da preocupação com um projeto nacional de educação, com visão sistêmica, de totalidade”.

De acordo com Carvalho (1994), tudo indica que os pontos abordados do Manifesto foram acertados ainda em 1931, após a IV Conferência Nacional de Educação, realizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE)¹⁴, na cidade de Niterói, Rio de Janeiro, com a escolha de Fernando Azevedo, para redigir o Manifesto, em virtude de sua atuação como orador na Conferência e por ter atuado como reformador escolar no Distrito Federal. Para o autor,

A grande novidade do Manifesto foi o seu impacto na redefinição do campo dos debates educacionais. O que, antes, na década de 1920, era convergência em torno da ‘causa cívico-educacional’ explicita-se como confronto de posições: *escola única x escola dual; ensino público x ensino particular; ensino leigo x ensino religioso*. Mas o próprio nome dado ao Manifesto evidencia que, no âmago deste confronto, enraizava-se outro, no campo teórico doutrinário da Pedagogia, alimentado pelas novas idéias pedagógicas que fervilhavam na Europa e nos Estados Unidos. (CARVALHO, 1994, p. 74, grifo do autor).

De modo geral, segundo Saviani (1999), o Manifesto traz o diagnóstico da educação pública brasileira, marcada por reformas econômicas e educacionais dissociadas e pela ausência de um sistema de organização escolar. A esse respeito, diz o documento:

¹³ Foi escrito por Fernando de Azevedo e subscrito por diversos intelectuais, como Carneiro Leão, Hermes Lima e Anísio Teixeira (SANTOS *et al*, 2006).

¹⁴ Foi criada em 16 de outubro de 1924, na cidade do Rio de Janeiro. A ABE era uma sociedade civil, com adesão voluntária e composta por professores, além de jornalistas, políticos, escritos e funcionários públicos interessados em educação. A sua atuação se dava por meio de conferências ou congressos para discussão e divulgação de pesquisas sobre a educação (NAGLE, 2001).

[...] se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. **Tudo fragmentado e desarticulado.** A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes... (MANIFESTO, 1932, p. 33, grifo nosso).

Diante de uma educação pública fragmentada e desarticulada, os pioneiros defendem que os esforços devem convergir para elaboração de um Plano educacional, que busque a unidade e o espírito de continuidade e a criação de um sistema de organização escolar moderno e que responda as necessidades do país. A falta de um plano geral para educação, de acordo com o Manifesto, revelou o “empirismo grosseiro” (idem, p. 34) das iniciativas e políticas pedagógicas, fruto da carência de uma cultura universitária e de um espírito filosófico capaz de compreender os problemas e objetivos da educação.

Nesse cenário, o Manifesto saiu em defesa de um plano para reconstruir a educação nacional, através de uma escola comum ou única, obrigatória para todas as crianças de 7 a 15 anos, assentada pelos princípios da gratuidade, laicidade, científicos e democráticos, em oposição a uma escola de ensino bacharelesco, enciclopédico e elitista, que de modo geral, direcionava o projeto hegemônico de educação sob a tutela da Igreja Católica que acendia um conflito com os defensores do liberalismo (AZEVEDO, 2014).

Portanto, o conceito de plano imbricado no Manifesto, segundo Saviani (2013, p. 8) era compreendido como o “instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista”, de modo que os problemas da educação seriam resolvidos a partir do *modus operandi* da engenharia ou das finanças, por isso, os pioneiros atribuíam à ciência o elemento modernizador do país, o que evidencia uma racionalidade conservadora, de implementar apenas algumas mudanças a fim de modernizar o país estigmatizado pelo atraso e uma tensão entre os interesses privados e a esfera pública, com domínio do primeiro

2.3.2 A educação sob a interface da Constituição de 1934 e do Estado Novo

A partir desse movimento encabeçado pelos pioneiros em defesa da escola pública, os seus ideais chegaram a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), com destaque para o Capítulo III que tratou da Educação e Cultura, em especial para as atribuições dadas ao recém criado Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja principal função foi elaborar um Plano Nacional de Educação a fim de superar a desarticulação entre os sistemas de ensino federal, estadual e municipal que assolava a educação brasileira (HORTA, 1982).

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino. (BRASIL, 1934, art. 152).

Assim, com esse imperativo de lei, o Conselho Nacional de Educação, sob coordenação do Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, elaborou o Plano Nacional de Educação, com 504 artigos, que foi entregue pelo presidente Getúlio Vargas à Câmara dos Deputados em 18 de maio de 1937 (HORTA, 1982). Também observamos no texto constitucional, que os estados e Distrito Federal tinham incumbência para estabelecer seus Conselhos de Educação e elaborarem os seus respectivos planos educacionais, com a exceção dos Municípios, que ainda não eram considerados entes federativos, prerrogativa advinda somente com a Constituição de 1988. Também é importante ressaltar dois outros pontos do Plano encaminhado à Câmara dos Deputados Federais: no art.1º o Plano era identificado como “Código da Educação Nacional” e no art. 2º só poder ser revisto após dez anos, que denota a ideia de tudo abranger (MARTINS, 2015).

Quanto a esse Plano, Saviani (2016) aponta que do ponto de vista da *forma* alimentava o espírito dos pioneiros, que era construir diretrizes e bases da educação nacional. No entanto, do ponto de vista do *conteúdo*, afastava-se dos ideais do Manifesto. Diz o autor:

Assim, enquanto para os educadores alinhados com o movimento renovador o plano de educação era entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica na política educacional, para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema **o plano convertia-se em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido pela política educacional.** (idem, p. 188, grifo nosso).

Portanto, o Plano estava alinhado com a perspectiva político-econômica do Estado Novo (1937 – 1945), ou seja, de aspiração desenvolvimentista, sustentado por um Estado forte e com

projeto industrial de larga escala e também marcado pelo autoritarismo, pragmatismo e por defender um educação doutrinária e específica para a elite, uma para mulher e outra de cunho profissional destinada aos filhos da classe trabalhadora para servirem de base à industrialização do Brasil, indo na contramão da proposta defendida pelos pioneiros (FONSECA, 2013; FERREIRA; FONSECA, 2011).

A respeito do contexto político-econômico brasileiro na década de 1930, segundo Ferreira (2013, p. 59), foi marcado por um capitalismo periférico, que cabia ao Estado a centralidade e organização capital. Portanto, o Estado era o grande planejador e negociador, seja para “oferecer as condições básicas de infraestrutura para o desenvolvimento do capitalismo, como para apressar a acumulação inicial do capital, financiando projetos”. Foi a partir desse contexto que a hegemonia do Poder Executivo se tornou a essência do Estado brasileiro, com a expansão da máquina estatal, acompanhada da burocracia e tecnocracia.

Dentro da Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão do Plano Nacional de Educação para análise e debate do próprio Plano, porém com a ascensão do Estado Novo em 10 de novembro de 1937, todos os poderes representativos foram fechados, impedindo assim o prosseguimento dos trabalhos e conseqüentemente a sua aprovação (CURY, 2015). Quanto a chamá-lo de Plano, o citado autor ainda questiona se poderia ser assim definido, em vista que não apresentava uma radiografia da situação, as metas a serem atingidas e os recursos necessários para execução. Na sua perspectiva, o “Plano foi mais uma espécie de diretrizes e bases da educação sob a égide de um controle burocrático bastante pronunciado. O que de certo modo prenunciava e compunha o espírito” (idem, p. 422). Para Azanha (1995), em virtude dos elementos contidos no Plano estarem na contramão das ideias defendidas pelos pioneiros, o interrompimento da tramitação na Câmara dos Deputados foi a melhor sorte, pois o seu impacto na educação brasileira seria devastador.

2.3.3 Décadas de 40 e 50: submissão internacional e planejamento estatal

No período pós Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), o Brasil caminhou sob a orientação das entidades internacionais, em especial a do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, por meio de empréstimos financeiros sob a intermediação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) a fim de superar a crise ocasionada pela Guerra e de problemas internos, como a inflação, concentração de exportação em produtos primários, grande fluxo migratório campo-cidade, elevada taxa de desemprego e o aumento da demanda em habitação, água, saneamento e bens industrializados. Era exigência dos organismos internacionais, que os governos adotassem como

prática de trabalho o Planejamento Estatal, como pré-requisito para acessar os créditos financeiros (FONSECA, 2013).

Durante as décadas de 1940 e 1950 tivemos diversas tentativas de planejamento, porém foram mais propostas setoriais para coordenar, controlar e planejar a economia, como a Missão Cooke (1942-1943), Relatório Simonsen (1944-1945), Missão Abbink (1948), Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e o Plano Salte (Saúde, Alimentos, Transporte e Energia) em 1948, no governo Emílio Gaspar Dutra. Como percebe-se, não contemplou a educação (LAFER, 2001).

A primeira experiência de planejamento estatal que englobasse a educação, foi com o Plano de Metas¹⁵ do governo Juscelino Kubitschek (1956 – 1960) que tinha como projeto o desenvolvimento nacional, por meio da preparação técnica dos indivíduos para ocupação dos empregos da indústria de base, considerada o carro chefe do seu governo e de modo geral, foi uma ação explícita dos princípios da Teoria do Capital Humano¹⁶, que restringe a educação à formação técnica do indivíduo como requisito indispensável para o crescimento econômico de um país (LAFER, 2001; FONSECA, 2020).

Os anos de governo de JK foram também marcados por práticas democráticas e maior participação dos movimentos populares. No campo da educação, sob os fundamentos filosófico-humanísticos de Paulo Freire, educadores questionaram o planejamento educacional como ato econômico (FONSECA, 2013; BORDIGNON, 2014). O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), foi um importante porta voz desses intelectuais brasileiros, que para eles

a educação não se reduzia aos saberes de natureza técnica nem estava a serviço de um projeto de desenvolvimento, mas deveria abrir a percepção do educando para este compreender as condições políticas e ideológicas com que se defronta e prepará-lo para o empenho coletivo de superação do estado de atraso do País, inclusive no plano social. (FONSECA, 2013, p. 88).

Em 1959 foi lançado o Manifesto dos Educadores: *Mais uma vez convocados: manifesto ao povo e ao governo* em defesa da escola pública (estatal) e para todos e em todos os graus, aos moldes do Manifesto dos pioneiros de 1932 e dentre os signatários destacamos: Fernando Azevedo e Álvaro Vieira Pinto. O Manifesto em si chamava atenção para a importância de organizar a educação sob os

¹⁵ Um programa que abarcava trinta e um objetivos que se distribuía em seis grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e a construção de Brasília, chamada de “metassíntese.” (FAUSTO, 2001, p. 235).

¹⁶ Tem como maior expoente, Theodore Schultz, que na década de 1950, cuja ideia chave é considerar a educação uma atividade de investimento que visa adquirir capacitações para obter satisfações ou rendimentos futuros, tornando a pessoa um agente produtivo. Nessa perspectiva, a educação passa a ser vista como uma área rentável para investimentos, tanto para o Estado e agências internacionais (SCAFF, 2006).

auspícios do Estado e da necessidade de o país ter um plano educacional que assegurasse a unidade entre os entes federativos.

O Manifesto foi lançado no contexto de discussões e debates acerca do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), na Câmara dos Deputados, que de modo geral, atacava a escola pública estatal em nome da liberdade de ensino, revelando a luta entre escola religiosa, ensino confessional e a escola laica (SANFELICE, 2007). Ainda de acordo com a autor, essa discussão encobria uma outra face, o interesse nos “recursos públicos para as escolas de iniciativa privada, numa inversão racial e pela qual o ensino público (estatal) seria supletivo às instituições escolares privadas, ficando essas com a garantia dos recursos dos cofres públicos” (idem, p. 549).

Na esteira desse pensamento, Saviani (2016) caracteriza o segundo momento do planejamento educacional brasileiro, como aquele marcado pela efervescência da racionalidade nacional-desenvolvimentista, cuja ideia de plano educacional passou a ser concebida em duas frentes: a serviço do desenvolvimento econômico-social do país e como instrumento de uma política de distribuição de recursos aos diferentes níveis de ensino, sendo esse último materializado com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1961, durante o governo de João Goulart.

2.3.4 Planejamento educacional: autoritarismo e tecnicismo

Com a renúncia de Jango em 1961 e a instauração da ditadura civil-militar¹⁷ (1964 – 1985), a cúpula do alto comando das forças armadas, preservou o discurso de modernizar o país das décadas anteriores, mas por meio de práticas autoritárias e com assepsia dos movimentos sociais, de modo que o plano foi concebido como peça fundamental para introduzir a racionalidade tecnocrática na educação. Nesse contexto, o protagonismo do planejamento educacional do Ministério da Educação foi transferido para os tecnocratas do Ministério do Planejamento, cujo quadro de pessoal era formado em ciências econômicas.

Para Fonseca (2013, p. 89, grifo nosso), foi nesse ambiente autoritário brasileiro que as entidades internacionais ganharam espaço na construção do planejamento educacional. Quanto a esse momento, diz a autora:

¹⁷ Apropriação do termo advinda das contribuições de Aarão (2012), por compreender que o governo conduzido pelos militares brasileiros teve a participação de segmentos da população no golpe em 1964, como por exemplo: as marchas da Família com Deus pela Liberdade que mobilizaram milhões de pessoas, de todas as classes, em São Paulo e Rio de Janeiro e contou com o apoio da maioria dos partidos políticos, lideranças empresarias, e entidades da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB).

O Ministério da Educação assinou acordos de caráter técnico e financeiro com a Agência para o Desenvolvimento Internacional, vinculada ao Departamento de Estado Norte-Americano (Usaid). Adotou-se um método quantitativo de planejamento (ênfase na mão de obra) que consistia em **fixar as metas de um plano de educação com base na necessidade do mercado de trabalho, considerando o perfil e o quantitativo de trabalhadores**. A partir daí, a educação passou a constituir um dos itens dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Os planos ganharam grande repercussão na década, inclusive, dando ensejo ao *slogan* “A hora e a vez do planejamento”.

As influências da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (Usaid) e do Banco Mundial (BM) no planejamento da educação brasileira ficaram evidentes na reforma da educação superior em 1968 e na educação básica com a modificação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 5.692/1971, quando redefiniu a estrutura curricular da educação profissional, sob orientação da teoria do capital humano, a fim de formar mão de obra massiva, por acreditar ser o eixo preponderante para o crescimento econômico do país (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020).

Foi nesse contexto, que o protagonismo do planejamento educacional do Ministério da Educação foi transferido aos tecnocratas do Ministério do Planejamento, cujo quadro de pessoal era formado em sua maioria em ciências econômicas, por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (SAVIANI, 2013), cujas mudanças no planejamento educacionais foram latentes, como escreve Fonseca (2013, p. 89):

Adotou-se o método quantitativo de planejamento (ênfase na mão de obra) que consistia em fixar as metas de um plano de educação com base na necessidade do mercado de trabalho, considerando o perfil e o quantitativo de trabalhadores. A partir daí, a educação a constituir um dos itens dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Os planos ganharam grande repercussão na década, inclusive, dando ensejo ao *slogan* “A hora e a vez do planejamento”.

Durante a ditadura civil-militar, o primeiro Plano exclusivo para a educação foi com o terceiro Presidente militar, Emílio Garrastazu Médici, intitulado I Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), para o triênio de 1972/74, que em virtude do seu caráter economicista, estava alinhado com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o mesmo triênio, que correspondeu ao período do “milagre brasileiro¹⁸” cuja meta era elevar o Brasil à categoria de nação desenvolvida, duplicar a renda per capita e fazer a economia crescer entre 8% e 10% ao final do Plano (BORDIGNON, 2011).

¹⁸ Foi um período de expansão da economia brasileira, mas baseado no aumento da dívida externa, no controle rígido do salário mínimo, flexibilização nas regras de contratação e demissão do trabalhador, o que resultou em mais concentração de renda e empobrecimento (OLIVEIRA; DUSEK; AVELAR, 2019).

De acordo com Fonseca (2013), o Plano Educacional foi concebido com base na teoria da Administração Por Objetivos (APO), advinda do meio empresarial, que tem como característica o foco na ação e em resultados, a partir da prescrição dos atos e no planejamento descentralizado, para obter maior eficiência (custo-benefício) e eficácia (resultado).

Em síntese, o PSEC estabelecia estratégias, objetivos permanentes, conjunturais e projetos prioritários para a educação. Era composto por trinta e três projetos prioritários que continham objetivos, recursos designados, órgãos de coordenação e de execução e dados sobre a situação da implantação e estava subdividido em Setor do Ensino de 1º grau, Setor do Ensino de 2º grau, Setor do Ensino Universitário, Setores da Educação e Cultura e Setor Administrativo. Os principais programas e projetos foram o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), o Carta Escolar, Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) e o Programa Intensivo de Mão de Obra. A fim de facilitar a gestão descentralizada, foram criados distritos geoeducacionais, por meio do Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio (Prodem) e Programa de Desenvolvimento do Ensino (Premem) (BRASIL, 1973).

Durante todo o período da ditadura civil-militar, tivemos, ainda, o II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975 – 1979), com Ernesto Geisel, cujo objetivo era integrar os sistemas de ensino do país, de modo a dar uma coesão “ao conjunto das atividades voltadas para a educação do homem brasileiro. Essa integração resultará, necessariamente, em economia de recursos, com melhor aplicação, além de maior eficiência e produtividade” (BRASIL, 1974, p. 3). Portanto, era voltado para a capacitar a mão-de-obra e garantir a eficiência das ações financeira e técnico-administrativo.

O III Plano Setorial de Educação e Cultura (1980 – 1985) foi lançado na gestão do presidente militar João Batista Figueiredo e como aponta Azevedo (2014, p. 270), veio para cortar “o ciclo que até então se instalara no que se refere à sua filosofia de ação”, pois foi elaborado em um contexto de maior participação social, em decorrência da abertura política, motivada por uma forte crise econômica, com aumento da inflação e da dívida externa. Ainda de acordo com a autora, esses são os motivos pelos quais o seu conteúdo trata a educação como direito à cidadania e reconhece o seu valor no combate às desigualdades sociais.

Quanto ao aspecto social, o PSEC trouxe a extinção da profissionalização da escola pública, para tentar minimizar os efeitos da dualidade retrógrada que havia enraizado no 2º grau, ou seja, de uma escola pública organizada para preparar os filhos da classe trabalhadora para o mercado e as escolas particulares que se dedicavam em formar os filhos das classes médias e alta para ingressarem no ensino superior (FONSECA, 2013).

Sobre a redução dos tecnocratas da área econômica na elaboração do Plano Setorial e o aumento da participação das entidades acadêmica, técnico das secretarias de educação estaduais e municipais, alerta Horta (1997, p. 198) que mesmo “os tecnocratas, deixando aos educadores a liderança da elaboração do Plano Setorial da Educação, estariam consolidando sua liderança na definição do modelo brasileiro de desenvolvimento”. Nesse sentido, ainda de acordo com o autor, por mais que estivesse na responsabilidade dos educadores a elaboração dos planos, as suas estruturas e execução estariam subordinadas aos interesses econômicos do governo e do capitalismo internacional, como uma espécie de subsistema, prática comum do manual das políticas neoliberais, por meio da desconcentração de poder.

Portanto, durante o regime militar, o plano foi pensado como “instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação” (SAVIANI, 2013, p. 205), ou seja, tratava-se de um planejamento tradicional, com forte vínculo com a economia e a teoria do capital humano, de natureza prescritiva, pois estabelecia para o futuro as normas a serem seguidas sem levar em consideração os aspectos sociais e políticos.

2.3.5 Transição democrática e a ordem neoliberal

Com o declínio da ditadura civil-militar e o restabelecimento da democracia, foi elaborado durante o governo de José Sarney, o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República (1986-1989), com os objetivos de

repetir o ritmo de crescimento alcançado na década de 1970 – a meta para o crescimento era de 7% ao ano no período –, o que deveria ser alcançado mediante a adoção de uma política agressiva de investimentos na infraestrutura (ênfase na redução da dependência energética), na expansão e modernização da indústria e da agricultura, bem como na promoção de novas iniciativas nas áreas de educação e alimentação voltadas à universalização do ensino fundamental e à redução das carências nutricionais, nesse caso com a distribuição gratuita de leite a crianças carentes e o reforço do programa de alimentação escolar. (REZENDE, 2010, p. 187-188).

Como podemos observar, não houve um plano setorial específico para educação, como no período da ditadura cívico-militar, era mais ações voltadas para reduzir a carência nutricional e programas relacionados a área da educação, como: a) Programa educação para todos (universalização do ingresso e permanência na escola das crianças de 7 a 14 anos); b) Programa Melhoria do ensino de 2º grau; c) Programa Melhoria do ensino de 2º grau; d) Programa Ensino Supletivo; e) Programa Educação Especial; f) Programa Nova Universidade; g) Programa Desporto e Cidadania; Programas

Novas Tecnologias Educacionais; h) Programa Descentralização e Participação (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011).

Com o fracasso do Plano Cruzado¹⁹ e o recrudescimento da inflação na casa dos 80% ao mês, e acumulado ao ano de 6.000%, a insatisfação da sociedade aumentava, em virtude das perdas salariais ocasionadas pela inflação, altas taxas de desemprego, e pela desenfreada corrupção, levaram a década de 1980 ser cunhada como “a década perdida” em matéria de desenvolvimento e Brasília se tornou reduto dos principais males que assolavam a Nação, ocupada pelos marajás da República (REZENDE, 2010).

No campo político educacional, para Bordignon, Queiroz e Gomes (2011), o restabelecimento da democracia, com a volta do primeiro presidente civil após ditadura civil-militar, José Sarney²⁰, emergiu nos movimentos sociais e entidades representativas o debate e questionamentos acerca do planejamento tradicional, que remetia as marcas do regime militar. Em seu lugar foi prevalecendo a concepção do pensamento estratégico que, segundo os autores, consiste em

[...] políticas e diretrizes indicando o rumo do futuro, fundamentado na missão da organização e nos limites e possibilidades da situação presente. Analisando as forças, fraquezas, valores, surpresas e incertezas da realidade presente, os atores sociais, sujeitos ativos do jogo da realidade social desejada, constroem cenários futuros. Assim o planejamento estratégico coloca os atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso. (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 17)

No entanto, para Kuenzer (1990, p. 61), essa mudança de concepção no campo do planejamento educacional brasileiro, que saiu da tecnocracia, que tem como marca a concentração de poder, articulado e situado no topo da pirâmide de um governo autoritário, para o planejamento estratégico, que tem como marca a descentralização, ou seja, a transferência para a administração local as responsabilidades antes de domínio do poder central, foi muito mais “imposto e mantido por mecanismos autoritários” alinhados aos interesses do capitalismo internacional, que propriamente uma conquista das mobilizações sociais.

Para Vieira (2014, p.62), a Constituição Federal (BRASIL, 1988), promulgada em 5 de outubro de 1988, foi um marco decisivo para o planejamento governamental, pois representou uma espécie de divisor de águas entre os planos do passado e do presente, em vista que “a nova Carta

¹⁹ Um Plano que implementou uma nova política monetária, que estabeleceu uma nova moeda nacional, denominada de Cruzado em substituição ao Cruzeiro e definiu que os preços fossem congelados e previa um reajuste automático do salário caso a inflação aumentasse em 20% após o Cruzado (MACIEL, 2012).

²⁰ Em janeiro de 1985, por meio de eleição indireta, foi eleito Tancredo Neves para presidência da República e, para vice, José Sarney, que assumiu o governo em virtude do falecimento de Tancredo em 21 de abril de 1985 (FAUSTO, 2001).

Magna (Art. 165) estabelece um ciclo de planejamento constituído de três etapas na concepção e na execução de políticas públicas”. De acordo com a autora, compete agora ao poder Executivo definir seu programa de trabalho a partir do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Em relação ao PPA, a autora observa:

[...] depois da regulamentação da dinâmica antes aludida pela Constituição Federal de 1988, o país passa a conviver com a rotina dos PPAs. Não é demais lembrar que estes planos fazem parte da sistemática de planejamento governamental e não se confundem com aqueles elaborados com participação da sociedade. Assim como ocorreu em relação aos planos elaborados pelos governos autoritários no passado, também sob a égide da democracia no presente tais planos podem ou não incorporar demandas da sociedade civil (idem, p. 62)

Com a Constituição promulgada, inicia-se a década de 1990 com o governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), que procurou realizar reformas estruturais do Estado para inserir o Brasil na nova ordem econômica global. O primeiro plano plurianual (PPA) do governo foi denominado Plano Brasil Novo. Acerca do PPA, escreve Fonseca (2013, p. 92) “de feito neoliberal, o plano deu prioridade ao ajuste fiscal e à execução do programa de descentralização, por meio da venda de empresas públicas e da transferência de responsabilidades do governo para a iniciativa privada”.

Outra mudança realizada por Collor, e que até hoje sentimos os efeitos foi a substituição do secretário-geral dos ministérios pelo secretário-executivo. Diz Rezende (2010, p. 192) que

O cargo de secretário-geral, concebido na reforma administrativa de 1967, deveria ser exercido por profissionais de carreira, ou técnicos de reconhecida competência nas áreas comandadas pelos diversos ministérios, para preservar a estabilidade da burocracia governamental e a continuidade das ações, independentemente da alternância do poder inerente a um regime democrático.

Essa ação de trocar os funcionários públicos de carreira que exerciam uma função política, por executivos, que funcionavam como gerentes, além de resultar na perda da memória administrativa da gestão pública, era parte da política de desestatização, como previsto no PPA. Além disso, houve exponencial aumento na contratação de servidores terceirizados, reduzindo o número dos funcionários de carreira. Nesse sentido, o planejamento foi relegado a uma instância menor dentro dos Ministérios, ocupando-se apenas de realizar atividades burocráticas (FONSECA, 2013).

Com o *impeachment* de Collor de Mello, assume o vice-presidente, Itamar Franco, em 29 de dezembro de 1992, completando o restante do mandato até 1º de janeiro de 1995. Entre suas ações, procurou reduzir o processo de desestatização e no campo educacional buscou abrir espaços de

diálogo com educadores e sociedade civil, por meio do Acordo Nacional de Educação. Nesse sentido, o planejamento ora oscilava em busca de uma proposta de cunho nacional e liderada pelo Ministério da Educação, ora buscava atender as recomendações da Declaração Mundial de Educação Para Todos²¹. Na ocasião, o Brasil signatário do evento, assumiu o compromisso de construir um plano decenal em relação aos pontos consensuais da Declaração (FONSECA, 2013).

Assim, em 1993, o Brasil, através do Ministério da Educação e do Desporto, coordenou a elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos – para uma nova matriz de políticas públicas educacionais*. Esse Plano distinguiu dos anteriores, pois tratou especificadamente da educação básica, cujo objetivo mais amplo era “assegurar, até o ano de 2003, as crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam às necessidades elementares da vida contemporânea” (BRASIL, 1993, p. 100).

A partir desse objetivo mais amplo, Bordignon (2011, p. 20) desdobrou sete objetivos gerais contidos no Plano Decenal para o desenvolvimento da educação. São eles:

1. satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;
2. universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
3. ampliar os meios e o alcance da educação básica;
4. favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
5. fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso;
6. incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
7. estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional.

O Plano foi aprovado pela Unicef e o Banco Mundial, em encontro realizado em Nova Delhi²², em 1993, no entanto, para Saviani (2019), apesar do esforço da equipe do MEC em conjunto com os demais entes federados no que tange ao enfrentamento dos problemas da educação, considera que o Plano Decenal, praticamente, não saiu do papel, pois ficou circunscrito em repassar orientações gerais no âmbito federal, porém cumpriu o seu real objetivo, “atender as condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial” (SAVIANI, 2016, p. 192).

²¹ A Conferência de Educação para Todos foi realizada em Jomtiem, Tailândia, em 1990 e foi convocada pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BRASIL, 1993).

²² Evento reuniu chefes de Estado e ministros da Educação dos nove países mais populosos do Terceiro Mundo: Bangladesh, Brasil, China, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, também conhecido como grupo E-9 (BRASIL, 2000).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC,1995-2002), foi elaborado o PPA, denominado *Avança Brasil*, que mantinha a mesma tônica neoliberal iniciada por Collor de Melo, cujas ações estavam voltadas para o ajuste fiscal, privatizações, por meio de reformas econômicas, jurídicas e administrativa. Sobre as privatizações, o governo elaborou o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), mecanismo legal para regular e coordenar as funções do Estado, transferência dos serviços públicos à iniciativa privada, limitando os serviços não-exclusivos para as propriedades públicas não estatal e a produção de bens e serviços para o mercado da iniciativa privada.

De modo geral, a educação foi a área que mais sofreu em decorrência das reformas implementadas por FHC, de acordo com Fonseca (2013). No ensino superior público, houve redução dos recursos financeiros, motivo pelo qual as universidades privadas ultrapassaram em número de matrículas das universidades públicas. Na educação básica, o objetivo era reduzir os custos da escola pública e a responsabilidade financeira da União, transferindo para os estados e Municípios a incumbência, em nome da governança, isto é, “capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente” (BRASIL, 1995, p.16).

Outro momento importante para o planejamento da educação brasileira no governo FHC foi a aprovação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Entre os diversos assuntos que trata, destacamos o artigo 9º que incumbe à União de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996). De maneira ainda mais enfática, a lei estabeleceu nas Disposições Transitórias, artigo 87, que a União enviasse ao Congresso Nacional, no prazo de um ano (até 20 de dezembro de 1997), o Plano, com diretrizes e metas para os próximos dez anos, em anuência com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990.

2.3.6 Plano Nacional de Educação: um campo de disputa entre sociedade e governo

Para Oliveira e Araújo (2014), em virtude da prescrição legal da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) ao incumbir a União de elaborar o Plano Nacional de Educação, as expectativas aumentaram no meio dos educadores e sociedade civil ao longo da década de 1990, organizando-se em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que iniciou o processo de elaboração do PNE antes mesmo da aprovação da LDB de 1996.

Diante desse cenário, foram enviados em fevereiro de 1998, dois Projetos de Lei ao Congresso Nacional, sendo uma de autoria do FNDEP, intitulado Plano Nacional de Educação - Sociedade Brasileira (PNE-PSB) por meio do PL nº 4.155/98²³, com 118 metas e a outra era de ordem do Poder Executivo, por meio do PL nº 4.173/98²⁴ com 248 metas (BORDIGNON, 2011). Quanto ao processo de elaboração e aprovação do Plano, Calderón e Borges (2014, p. 113) definem que “foi permeado por uma acirrada tensão política”.

A seguir, de modo sintético, o Quadro 2 apresenta informações com a estrutura dos dois projetos de lei referentes ao PNE.

Quadro 2 – Organização interna de dois Projetos de Lei apresentados em 1988 referentes ao PNE (2001-2010)

PL nº 4.155/1998	PL nº 4.173/1998
1. <i>Introdução</i> 2. <i>Diagnóstico</i> 3. <i>Organização da educação nacional</i> 3.1. O Sistema Nacional de Educação 3.2. Gestão democrática da educação 3.3. Financiamento da educação 3.3.1. Propostas de Financiamento da Educação 3.3.2. Financiamento da Educação Básica 3.3.3. Financiamento da Educação Superior 3.3.4. Formação de Profissionais da Educação 3.3.5. Estimativa de Custo de Implementação deste PNE 4. <i>Níveis e modalidades de Educação</i> 4.1. Educação Básica 4.1.1. Educação Infantil 4.1.2. Ensino Fundamental 4.1.3. Educação de Jovens e Adultos 4.1.4. Ensino Médio e Educação Profissional 4.2. Educação Superior	<i>Introdução</i> <i>Observações e Metas</i> 1. Educação infantil 2. Ensino fundamental 3. Ensino médio 4. Educação de jovens e adultos 5. Educação tecnológica e formação profissional 6. Educação superior 7. Educação especial 8. Educação indígena 9. Formação de professores e valorização do magistério 10. Educação a distância e tecnologias educacionais 11. Financiamento e gestão

²³ O projeto foi construído a partir do I e II Congressos Nacionais da Educação (CONED) realizados em Belo Horizonte, nos anos de 1996 e 1997 e foi apresentado ao Congresso Nacional pelo parlamentar Ivan Valente em 10/02/1998 (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2014)

²⁴ Foi elaborado pelo MEC em interlocução com o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e foi apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 12/02/1998 (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2014).

5. <i>Formação de profissionais da educação</i>	
---	--

Fonte: Câmara dos Deputados.

Nota: Organizado pelo autor (2021)

Em síntese, a proposta da “Sociedade Brasileira”, por meio do PL nº 4.155/98, foi feita a partir da organização da educação nacional como um todo, dentro de uma visão sistêmica formada por entidades científicas, sindicais, acadêmicas, estudantis e da sociedade política representada e interessada em uma educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade. Vejamos sua introdução:

A história do Brasil tem sido uma história de perdas, de exclusões e de manutenção dos privilégios de minorias. A herança que as crianças e os jovens, hoje a maioria da população, recebem dessa história caracteriza-se pela opressão, pela carência, pelo descrédito e ausência de perspectivas, pela perplexidade.

[...]

Este Plano Nacional de Educação é um documento-referência que contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária e, por decorrência, uma educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade, para todos. em todos os níveis. Assim, princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação contidas neste Plano consideram tanto as questões estruturais como as conjunturais, definindo objetivos de longo, médio e curto prazos a serem assumidos pelo conjunto da sociedade enquanto referenciais claros de atuação.

Os planos educacionais brasileiros, por tradição, têm sido elaborados sob a incumbência de gabinetes ministeriais ou de comissões contratadas para esse fim. Ostentam, quase sempre, programas ou projetos com características setoriais, pontuais, e enfoques meramente economicistas. A maioria deles vincula educação e desenvolvimento, visando a formar "recursos humanos, capital humano", sem conceber a educação como instrumento que, a serviço de todos, enseje aumentar a probabilidade da criação científica, artística e cultural, resultando em emancipação social e política. Além de peças burocráticas não cumpridas, tais planos são exemplos de que, no Brasil, a educação nunca foi prioridade: basta ver os percentuais do PIB (Produto Interno Bruto) destinados à consecução de suas metas, qualitativas ou quantitativas. (BRASIL, 1998, p. 5953-5954).

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 4.155/98 se apresentou como documento-referência para o enfrentamento dos problemas sociais, culturais e educacionais brasileiros, motivo pelo qual Beisiegel (1999) o caracterizou com uma visão política-utópica.

Enquanto, o Projeto do Poder Executivo foi construído pelas Secretarias do MEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que tinham o interesse explícito de assegurar a continuidade das políticas educacionais, em especial, a do Plano Decenal de Educação para Todos, elegendo três áreas prioritárias: I - assegurar o ingresso e permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola; II - garantir o acesso da criança à escola na idade adequada ou a

quem não conseguiu concluí-la; III - ampliar o acesso aos níveis de ensino educacionais: Ensino fundamental, desde a Educação Infantil, Ensino Médio e a Educação Superior (BORDIGNON, 2011).

A proposta do Executivo, portanto, ficou restrita ao discurso da racionalidade técnica, apenas especificando os objetivos, metas e temas, pois a proposta em si não tinha “a visão de totalidade da educação, nem de projeto de sociedade, embora nela estivesse subjacente a dimensão política do governo que a formulava, até porque, nesse campo, a neutralidade se constitui numa impossibilidade lógica” (BORDIGNON, 2011, p. 23).

Para Valente e Romano (2002, p. 98), as duas propostas estavam para além do projeto de escolas, elas denotavam projetos opostos de país, pois “de um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes [...]”.

Souza (2014), citando inúmeros pesquisadores em política educacional, sintetiza a proposta do Executivo:

Um segundo projeto, uma proposta do Executivo ao Congresso Nacional (BRASIL. MEC. INEP, 1998), foi elaborado sob a égide do então Ministério da Educação (MEC), tendo contado com a interlocução do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). A literatura em política educacional que o examinou o qualifica como expondo uma **racionalidade tipicamente administrativa** (BEISIEGEL 1999) e economicista (DAVIES 2001), coesa com as propostas da reforma neoliberal do Estado brasileiro então em curso (PERONI 2003; VIEIRA, FARIAS 2007), e em conformidade com o receituário internacional emanado dos órgãos multilaterais de financiamento e de cooperação técnica. (SOUZA, FARIA 2003; SOUSA, 2014, p. 210, grifo nosso).

Portanto, tratam-se de “duas formulações opostas quanto às concepções, diretrizes e metas” (CURY, 1998, p. 162), de modo que a proposta do Poder Executivo procurou operar dentro das estruturas já existentes, ou seja, em “uma perspectiva conservadora” (idem, p. 178), enquanto a proposta da Sociedade Brasileira tinha como meta maior o “reordenamento da estrutura social no Brasil”. Para Saviani (2010, p. 391), a proposta do Executivo se revelou como “um instrumento da racionalidade financeira na educação”, enquanto a do PNE-PSB foi um “instrumento de introdução da racionalidade social da educação”.

Diante desses embates latentes entre a “Proposta do Executivo” e da “Sociedade Brasileira”, foi apresentado um texto substitutivo²⁵ pelo relator, Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), que tinha a priori a incumbência de contemplar as duas propostas, porém, de acordo com Valente e

²⁵ Tramitou na Câmara ao longo de 1999 e recebeu 158 emendas parlamentares, que foram debatidas em comissões e audiências públicas com especialistas e com a sociedade civil organizada (BORDIGNON, 2011).

Romano (2002) o resultado foi uma desfaçatez com os anseios e teses defendidas pela mobilização social, abrindo diálogo somente no que diz respeito ao diagnóstico da situação educacional, as diretrizes, objetivos e metas do Plano, que seguiram os interesses da política neoliberal do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

O texto substitutivo que, posteriormente, tornou-se o texto-base da Lei, foi debatido e discutido nas comissões e audiências públicas ao longo de 1999 e chegou a receber 158 emendas parlamentares, sendo finalmente aprovado em sessão especial, em 9 de janeiro de 2001, pela Lei nº 10.172:

A estrutura do PNE aprovado manteve a mesma estrutura da “Proposta do Executivo”, com os mesmos onze temas, com três sub-itens para cada tema: Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas. As metas totalizaram 295, resultantes da fusão e ou incorporação das metas das propostas do executivo (248) e da sociedade (118) e de emendas. (BORDIGNON, p. 26, 2001).

Apesar da aprovação no Congresso Nacional, o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou nove metas vinculadas aos recursos financeiros da educação, entre elas a destinação de 7% do PIB (Produto Interno Bruto) para a área, a ser alcançado até 2011, o que, por causa do veto, “teve esse percentual reduzido a 0%” (BOLLMAN, 2010, p. 671). De modo geral, a maioria das metas derivou do engajamento da sociedade brasileira ou das Emendas Parlamentares, sendo apenas uma de comum interesse da sociedade civil com o Governo Federal, motivo pelo qual, o plano tornou-se um fracasso (AMARAL, 2016). Uma das razões alegadas pelo Executivo para o veto, de acordo com Dourado (2010, p. 684) foi o fato do PNE não ter sido incorporado no Plano Plurianual (PPA), evidenciando assim, o limite estrutural do plano, o que na “prática abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação”.

De modo geral, o cumprimento do PNE 2001-2011 ficou a cargo do Presidente eleito Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, de acordo com Dourado (2010, p. 685),

Por se configurar como um plano nacional para toda a educação, o PNE sinalizou metas a serem efetivadas pelos diferentes entes federados e, desse modo, em função da lógica política adotada e da não regulamentação do regime de colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, apresenta limites na sua efetivação. Merece ser ressaltado, ainda, que a aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para a sua organicidade, não se efetivou como política concreta na maior parte dos estados e municípios, e, desse modo, tal processo não contribuiu para o avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de Estado.

[...]

o PNE aprovado não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira (2010, p. 685).

Apesar da amplitude do Plano em envolver toda a educação nacional e todos os entes federativos, mas em função da não regulamentação do regime de colaboração, percebemos a partir dos dados apresentados por Souza e Duarte (2014), o quão baixa foi a adesão dos Estados na elaboração do PEE que, em termos percentuais, foram 42% ou onze Estados²⁶. Outra fragilidade do PNE foi não ter estabelecido um conjunto de instrumentos para realizar o monitoramento e avaliação das metas, aliado à falta de indicadores confiáveis, contribuindo significativamente para que as metas não fossem alcançadas (ANDRADADE; ARAÚJO, 2014).

Outro fator que contribuiu para a secundarização do PNE (2001 – 2011) foi o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), que criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, dentro do contexto do Plano Plurianual (PPA) 2007-2011, criado pela lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008. De acordo com Bordignon (2014, p. 46), o PDE foi

[...] mais que o PPA da área da educação, se apresentou como plano executivo do MEC, um grande guarda-chuva de seus programas, complementados pelos Planos de Ações Articuladas (PARs) dos estados e municípios. O PDE foi assentado em seis pilares: visão sistêmica da organização da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização; mobilização social.

De modo geral, para Saviani (2007, p.1237-1242), o PDE configurou-se de maneira singular, ora se apresentando mais como um programa de ação que propriamente um Plano de Educação, pois aglomerou “30 ações de natureza, características e alcance distintos entre si” e mostrou-se preocupação com a qualidade da educação básica brasileira, assunto que os planos anteriores não havia tratado, tendo destaque o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (IDEB), o “Provinha Brasil” e o “Piso do Magistério”.

Gil (2016, p. 131) foi mais enfático, pois afirmou que o “PDE ajudou a enterrar o PNE”, pois transferiu deste último todo o esforço, o empenho e os recursos federais, e acrescenta:

O PDE não é um plano porque não parte de um diagnóstico, não define prioridades, não especifica os modos de avaliação e acompanhamento públicos, não possui organicidade, entendida como coerência interna, não possui um projeto claramente identificável, sendo

²⁶ Pernambuco (2002), Mato Grosso do Sul (2003), Alagoas, Bahia e Paraíba (2006); Tocantins (2007); Amazonas, Goiás e Mato Grosso (2008); Rio de Janeiro (2009); por último o Pará (2010) (SOUZA; DUARTE, 2014).

volúvel e disforme, moldando-se aos gostos e às vontades de poucos, trancados em seus gabinetes.
Tanto não é um plano que o próprio governo tratou de tentar consertar o equívoco, chamando-o de “plano executivo”. (GIL, 2016, p. 132).

Não podemos creditar ao PDE o insucesso do PNE (2001-2010), em vista que a própria avaliação do Plano 2001 – 2008 (BRASIL, MEC, 2010) apontou as limitações estruturais em relação à sua implementação, como a falta de mecanismos concretos de gestão e financiamento da educação nos diferentes níveis e modalidade e da ausência de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, como estabelece a Constituição Federal de 1988.

Todavia, é importante ressaltar que, para além dos limites estruturais, o PNE não foi levado em consideração no processo de elaboração Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Para Cury (2011), o Plano não dispunha de sustentação econômico-financeira e social, deixando os estados e Municípios lenientes na elaboração dos seus planos educacionais, por conseguinte, dificultando ainda mais o alcance das metas estabelecidas no Plano Nacional.

Antes de encerrar a vigência do PNE (2001-2010), o MEC convocou a I Conferência Nacional de Educação (CONAE), por meio da Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008 (BRASIL; MEC, 2008), para formular uma Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação, com objetivo de traduzir ações que garantam a democratização da gestão e a qualidade social da educação.

Em 2010, na cidade de Brasília, entre os dias 23 e 27 de abril de 2010, foi realizada a I CONAE, com o tema “*Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação: diretrizes e estratégias de ação*”²⁷, que foi precedida por conferências municipais, intermunicipais e estaduais em 2009. Em síntese, a I CONAE reuniu agentes públicos, entidades de classes, profissionais da educação e estudantes, que juntos somaram 3.889 delegados credenciados, além de 5.300 deliberações e 2.037 emendas ao Documento-Base do Plano Nacional de Educação, sendo aprovadas em Plenária Final 677 propostas (SAVIANI, 2016).

A partir desse farto material produzido na I CONAE 2010, o Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010) que “Aprova do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”. Foi apresentado ao plenário do Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010, no término do governo do presidente Lula. Porém, o seu conteúdo político-

²⁷ Essa Conferência foi fruto do encaminhamento realizado na Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) em 2008, que a priori a temática a ser discutida seria o Sistema Nacional de Educação. Porém, como o MEC organizou a I CONAE em 2010, foi agregada a discussão em torno do Plano Nacional de Educação (SAVIANI, 2016)6.

educacional, como aponta Azevedo (2014), grande parte das proposições deliberadas na Conferência Nacional de Educação, resultantes de intensos debates e pactuações, não foram levadas em consideração pelo governo Lula, motivo pelo qual, recebeu um total de 2.916 Emendas ao Projeto.

Grande parte dessas emendas partiram da mobilização de entidades como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE). Entidades essas que, também, atuaram na defesa da destinação de 10% do PIB para a educação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, além de destinar 50% dos *royalties* da camada do pré-sal do petróleo para investimento em educação, como meio do governo garantir o recurso para a educação. Por outro lado, forças políticas alinhadas aos interesses do capital alargaram o entendimento acerca do significado de investimento público em educação, passando a contemplar incentivos, bolsas de estudos e isenções fiscais (PERONI; FLORES, 2014), portanto, na contramão da defesa de uma educação de qualidade socialmente referenciada. Razão pela qual podemos afirmar que o processo de elaboração e aprovação no Congresso do PNE foi uma arena de disputas e de interesses antagônicos.

O processo de tramitação no Congresso Nacional ocorreu no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011 – 2016):

Tramitando no Congresso Nacional por três anos e meio o projeto foi objeto de análise, primeiro na Câmara dos Deputados onde recebeu grande número de emendas que, analisadas pelo deputado Ângelo Vanhoni, do PT do Paraná, na condição de relator, deram origem ao projeto substitutivo do relator que, tendo passado por novos ajustes chegou à aprovação final na Câmara em 26 de junho de 2012. Passando ao Senado o texto aprovado na Câmara sofreu modificações o que determinou seu retorno em 31 de dezembro de 2013 à Casa de Origem, a Câmara dos Deputados, onde foi finalmente aprovado na forma da Lei n. 13.005/2014, sancionada pela presidente da República em 25 de junho de 2014, entrando em vigor no dia seguinte, quando foi publicada no Diário Oficial da União. Seu período de vigência estender-se-á, portanto, de 26 de junho de 2014 a 25 de junho de 2024.

O texto aprovado manteve a mesma estrutura do projeto original, composto de duas peças: a Lei que aprovou o plano que passou, dos doze artigos do projeto original a 14 artigos; e o Anexo contendo 20 metas e 254 estratégias acrescentando, portanto, 84 estratégias às 170 que figuravam no projeto original. (SAVIANI, 2016, p. 329).

Ainda na esteira do pensamento de Saviani (2016), três pontos precisam ser observados na análise do Plano: primeiro diz respeito à redução do número de metas em comparação ao PNE (2001-2011), que passaram de 295 para 20, o que representa quantitativamente uma redução expressiva, porém, o Plano vigente dispõe de 254 estratégias que, em termos práticos, na visão do autor, são submetas das 20 metas gerais; o segundo elemento diz respeito à falta do diagnóstico da situação educacional, que deveria subsidiar a construção das metas e estratégias para fins de resolver os

problemas, limites e carências apontados pelo diagnóstico; por último, a mitigação do investimento em educação na ordem dos 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até o quinto ano de vigência do plano, de modo que no décimo ano chegaria aos 10%, contrariando a deliberação do CONAE 2010 que deliberou 10% desde o primeiro ano de vigência do PNE.

Para Vieira (2014, p. 66), o percurso entre o envio do PNE pelo Executivo ao Congresso Nacional, em 15 de novembro de 2010 até a aprovação em 15 de junho de 2014, gerou inegável descompasso temporal em sua execução. As amarras identificadas ao longo desse processo no Congresso Nacional só revelam o descaso e a falta de compromisso com um projeto de futuro para a educação brasileira e acrescenta “Mesmo aprovado, algo da energia gerada pela contribuição de tantas forças vivas acabou por se perder no caminho. Algo é possível, porém, apreender do movimento observado”.

São destaques que fragilizam a implementação do Plano, pois sem a sustentação econômico-financeira e a ausência do diagnóstico evidenciam a falta de objetividade e prioridade na execução das políticas públicas. Estamos no sétimo ano de vigência do PNE (2014-2024) e de acordo com o seu art. 5º, a execução e cumprimento de suas metas serão objetos de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas: do MEC; da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; do Conselho Nacional de Educação (CNE); e do Fórum Nacional de Educação (FNE). O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) compete realizar e publicar a cada dois anos estudos para aferir a evolução das 20 metas, com informações organizadas por ente federados e consolidadas em âmbito nacional²⁸.

De modo sintético, o relatório apresenta que, dos 57 indicadores utilizados para aferir as 20 metas estabelecidas pelo Plano, apenas 6 calculados pelo Inep alcançaram as metas estabelecidas (BRASIL, 2020). De acordo com o VII Balanço do PNE²⁹, realizado pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, cerca de 85% das suas metas não devem ser cumpridas até 2024, muito em virtude do desinvestimento dos recursos públicos na área da educação.

Para Dourado (2019), a secundarização do PNE 2014-2024, ficou ainda mais evidente, após o golpe de Estado em 2016, materializado pelo *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e ascensão de Michel Temer (2016-2018), que intensificou uma agenda de ajuste fiscal alinhada aos interesses e demandas do capital, em detrimento das políticas sociais, com a aprovação da Emenda Constitucional

²⁸ Em julho de 2020 foi divulgado o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020 (BRASIL, 2020).

²⁹ Para mais detalhes ver no site https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO_14052020.pdf. Acesso em: 07 dez. 2020.

95, que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país, com durabilidade inicial de 20 anos e que congelará as despesas primárias da União, porém os pagamentos relacionados ao mercado estarão livres, ou seja, “estarão, portanto, limitadas as possibilidades da implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira” (AMARAL, 2017, p. 6). São exemplos desses retrocessos na agenda educacional: a Reforma do Ensino Médio, aprovada pela Lei 13.415/2017 e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017 e 2018 (DOURADO, 2020).

Não bastasse tamanho retrocesso, em 2019, ascende ao poder Jair Bolsonaro, cuja cúpula do governo é composta, em sua maioria, por militares, e está voltado para o cumprimento das políticas neoliberais, com forte apelo à privatização dos bens públicos, reformas da previdência e do trabalho. O campo educacional é marcado pelo conservadorismo, abandono do PNE, militarização das escolas públicas e por cortes nos orçamentos, principalmente, das instituições de ensino superior e da educação básica.

Para Frigotto (2017, p. 29), há uma relação orgânica e profunda entre as razões que levaram ao golpe jurídico, parlamentar, policial e midiático contra a ex-presidente Dilma Roussef em 2016, e a “afirmação de teses ultraconservadoras no plano social e político e na junção da política com moralismo fundamentalista religioso”, cujo objetivo desses movimentos neoconservadores em ascensão, principalmente no Brasil, é contribuir na reorganização do capital perante a crise global que se apresenta, a fim de manter o lucro, aumentar a desigualdade e as mais diversas formas de violência do Estado para coibir quaisquer tipos de oposição.

2.4 Desafios para efetividade dos planos educacionais brasileiros

A história da educação brasileira, como apontada pela pesquisa bibliográfica e documental, é marcada por desafios em relação a efetividade dos planos educacionais, destacando-se a disputa entre as concepções Plano de Estado ou Plano de Governo; os contextos de elaboração e execução dos Planos; a separação entre plano e gestão; a definição de Prioridades; Abandono e rupturas; a Hegemonia do orçamento em relação ao planejamento educacional.

a) Plano de Estado ou de Plano governo: as informações contidas no Quadro 1 demonstram que grande parte dos planos de educação, de acordo Vieira (2014, p. 62), foram “elaborados na esteira dos planos mais gerais de governo”, e não enquanto política de Estado, sendo elaborados para curto espaço de tempo, normalmente, para um mandato, não contando com a participação efetiva da

sociedade e vinculado ao plano econômico. Sobre o Plano enquanto política de Estado, Bordignon (2014, p. 37-38, grifo nosso) elenca três dimensões a serem observadas:

Dimensão do processo (de construção): quando o plano é elaborado em processo de construção coletiva, de ampla participação social, e traduz as aspirações da sociedade. É a sociedade civil organizada agendada a ação do governo.

Dimensão global: quando o plano, além da legitimidade da participação, ganha legalidade, é aprovada na instância legislativa pertinente e se torna mandatório da ação do governo.

Dimensão temporal: quando a vigência do plano tem uma duração no tempo que não se vincula aos mandatos governamentais, ou seja: o plano é elaborado para um determinado período, em geral de médio prazo, e não para um governo.

Nesse sentido, em tese, o PNE (2014 – 2024) se assemelha ao plano enquanto política de Estado, em virtude do seu arcabouço legal, longevidade e pelo grau de participação da sociedade.

b) Contextos de elaboração e execução: historicamente, há maior grau de mobilização e envolvimento da classe política e sociedade civil no processo de elaboração, discussão e aprovação dos planos educacionais. Porém, no processo de implementação, há um menor envolvimento social, motivo pelo qual as forças que lhe deram origem não, necessariamente, atuam no processo de implementação e efetividade (VIEIRA, 2014).

c) Separação entre plano e gestão: a falta de compromisso de gestores em assumirem os planos e os planejamentos elaborados por mandatos anteriores em suas gestões, ocasionando a descontinuidade na implementação das políticas educacionais. Para exemplificar esse problema estrutural da educação brasileira, Saviani (2008, p. 221) utiliza a metáfora do ziguezague ou do pêndulo, em que o primeiro indica o “sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vaivém de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional”.

d) Definição de Prioridades: os planos precisam definir o que é prioritário, o que é mais urgente e precisa ser realizado, a fim de orientar o planejamento do Poder Executivo, pois, ainda que a realidade apresente múltiplas necessidades, não é viável que tudo seja feito ao mesmo tempo, até mesmo por limitações financeiras. Assim, quando o plano não elenca suas prioridades, delega ao Executivo escolher as ações a serem executadas. Para que não fique a cargo da gestão, é necessário que os Planos, no bojo de sua elaboração, de modo coletivo, definam com clareza suas prioridades ou ordem de prioridades (GIL, 2016). Por isso, Saviani (2016) elege o financiamento como a meta das metas, a primeira prioridade, em vista do seu potencial para o desenvolvimento da educação e, conseqüentemente, para o cumprimento das demais metas.

e) Abandono e rupturas: na história da educação brasileira, muitos planos educacionais foram abandonados, ainda, no nascedouro, seja motivado pela concepção de governo e gestão, por rupturas institucionais, alta rotatividade dos ministros da Educação (entre 1931 a 2020, tivemos mais de 60 ministros da educação³⁰), inexistência do regime de colaboração entre os entes federados e de lei que o normatize, bem como esfacelamento dos espaços de acompanhamento e avaliação do PNE: extinção do Fórum Nacional de Educação (FNE), em 2017, e da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em 2019 (BORGIDNON, 2014; FERREIRA; BASTOS, 2019).

f) Preponderância do orçamento em relação ao planejamento educacional: os planos educacionais revelam, aparentemente, a tensão entre o Estado que planeja o conteúdo político-estratégico e/ou físico-financeiro. No entanto, o orçamento, ou melhor, os interesses privatistas-capitalistas são hegemônicos, prevalecem, direcionam e comandam o planejamento educacional brasileiro, que nas últimas décadas, fortaleceu-se pelo discurso da governança, marcado pela eficiência, eficácia, mas acima de tudo, em assegurar que as tomadas de decisões sejam acatadas pelos grupos envolvidos (FONSECA, 2012).

O planejamento educacional é um desafio, pois orbita em torno da “racionalidade do capital em sua ânsia de reprodução e legitimação, e não pela racionalidade do atendimento às necessidades da maioria da população” (DAVIES, 2014, p. 184). Em assim sendo, é um equívoco esperar êxito de um plano educacional desvinculado de outras medidas que resolvam ou amenizem os demais problemas sociais que atingem a educação, como a falta de habitação, desemprego, transporte, cultura e saúde (DAVIES, 2014). A educação implica ser compreendida em sua totalidade.

O plano não se constituiu unicamente em um instrumento técnico de trabalho da gestão, mas traz consigo a intencionalidade e direção político-ideológica do governo, que pode significar autonomia ou submissão dos entes federados em relação às demandas sociais (FONSECA, 2014). Logo, os planos são espaços de tensões e disputas, representando fases da história brasileira, que em certos momentos estão alinhados aos interesses do governo em adequar às metas as necessidades imediatas da gestão e outros para planejar a educação a partir das necessidades e interesses sociais.

Por fim, o planejamento não é a solução para todos os problemas da educação brasileira; também, os problemas não são provenientes por sua ausência, pois as tomadas de decisões acontecem, predominantemente, no âmbito político, não estritamente no técnico. Compreendendo tais contradições como inerentes ao planejamento educacional, ressaltamos a sua relevância como campo

³⁰ Ver https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros?b_star t:int=0. Acesso em: 14 dez. 2020.

de atuação e disputa, cuja possibilidade de transformação da realidade perpassa, invariavelmente, pelo grau de participação da sociedade civil.

3 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA MICRORREGIÃO DO JALAPÃO: DESAFIOS, LIMITES E MEDIAÇÕES DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Nesta seção, a partir de pesquisa documental e bibliográfica, trazemos compreensões a respeito da organização interna dos PME elaborados para o decênio 2015-2025 dos Municípios circunscritos à microrregião do Jalapão-Tocantins, considerando os elementos normativos, históricos, estruturas, o diagnóstico da situação educacional e a consonância com o PNE 2014-2024; desvelamos quais concepções e, conseqüentemente, disputas e interesses, relacionadas ao planejamento educacional, emanam da organização interna e do processo de elaboração dos PME da microrregião do Jalapão-Tocantins; e discorremos sobre desafios e possibilidades [mediações] apresentados pelo processo de planejamento e elaboração dos PME da microrregião do Jalapão-Tocantins.

Com esse sentido, organizamos em cinco seções secundárias as discussões: na primeira apresentamos dados socioeconômicos acerca da microrregião do Jalapão; discutimos os fundamentos e princípios de um PME; após, discorremos sobre processo de elaboração de um PME, com etapas e caminhos que devem ser trilhados, os quais se entrelaçam; em seguida, apresentamos dados e informações educacionais sobre a microrregião do Jalapão; e, posteriormente, adentramos na organização interna dos PME, por meio de análise de categorias: normatização jurídica, metas e estratégias e diagnóstico da situação educacional, que foram definidas a partir da pesquisa realizada por Souza (2017), de modo a examinar sua consonância em relação ao PNE 2014-2024.

3.1 Microrregião do Jalapão: aspectos socioeconômicos

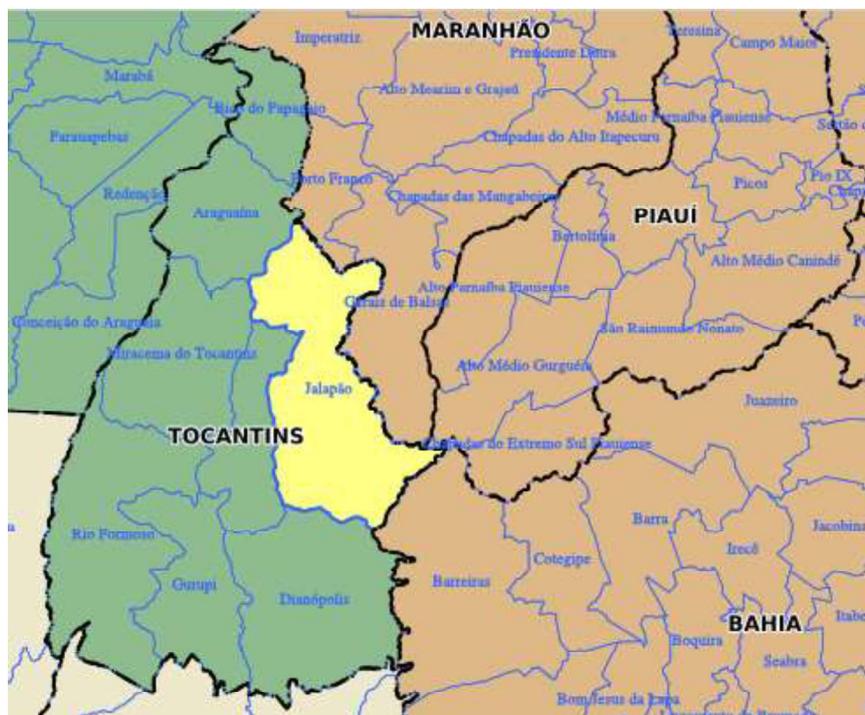
O Estado do Tocantins é composto por 139 Municípios, distribuídos em uma área de 277.620,914km², que representam 3,26% do território nacional e 7,2% da região Norte, sendo que 97,9% do território está inserido na Amazônia Legal (TOCANTINS, 2012).

Geograficamente, está organizado em duas mesorregiões (oriental e ocidental) e oito microrregiões (Araguaína, Bico do Papagaio, Dianópolis, Gurupi, Jalapão, Miracema do Tocantins, Porto Nacional e Rio Formoso), sendo cinco pertencentes a mesorregião Ocidental e três na Oriental³¹. A microrregião do Jalapão situa-se na mesorregião ocidental, na porção Leste, em uma

³¹ Informações retiradas do portal www.sidra.ibge.gov.br, acesso em: 05 jan. 2021.

área 53.474, 480 km² e faz fronteira com os estados da Bahia, Maranhão e Piauí, conforme figura que segue.

Mapa 1 – Fronteira da microrregião geográfica do Jalapão com os Estados do Maranhão, Piauí e Bahia



Fonte: <https://estatgeo.ibge.gov.br/>. Acesso em: 05 jan. 2021

O Jalapão, cujo termo é derivado de uma planta típica da região, denominada como Jalapa do Brasil (*operculiona marcocarpa*), é comumente conhecido pelos atrativos ecoturísticos, que giram em torno do Parque Estadual do Jalapão (PEJ), além das cachoeiras, rios caudalosos, dunas, fervedouros (nascentes onde as pessoas não se afundam), trilhas e artesanato produzidos do capim dourado³² (BEHR, 2004).

A microrregião do Jalapão apresenta outra particularidade, sendo a de formar um grande mosaico de Áreas de Preservação Ambiental (APA), cujo objetivo maior é preservar a fauna e flora do cerrado, constituindo Áreas de Proteção Ambiental: APA Estadual do Jalapão, criada em 2000, com 461mil hectares, abrangendo parte dos Municípios de Mateiros, Novo Acordo e Ponte Alta do Tocantins e abrigando um dos principais atrativos turísticos da região, a Cachoeira da Velha; e, ainda,

³² O capim dourado é uma flor típica da região do Jalapão, que cresce entre os meses de abril e junho e é colhido nos meses de agosto e setembro. Do capim dourado são produzidas bolsas, pulseiras, chapéus, cestas, joias, mandalas etc., tendo como grande referência na produção a Comunidade Mumbuca, formada por negros, provavelmente ex-escravos remanescentes de quilombos, fugidos da seca das cidades baianas de Formoso e Santa Rita (BEHR, 2004).

o Parque Estadual do Jalapão, criado pela Lei Estadual nº 1.203, de 12 janeiro de 2001, cuja área de quase 160 mil hectares fica no Município de Mateiros, o que torna o maior parque estadual do Tocantins; o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, que abrange áreas do Tocantins e da Bahia, criado em 2002, com cerca de 107 mil hectares, abrangendo parte dos Municípios de Mateiros, Ponte Alta do Tocantins e Rio da Conceição; APA Serra da Tabatinga, que abrange áreas do Tocantins e Maranhão, criada em 1990, com 27 mil hectares, incluindo áreas do Município de Mateiros, tendo por objetivo proteger as nascentes do Rio Parnaíba; e a Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, criada via Decreto da Presidência da República, em 27 de julho de 2001, com área de 707mil hectares, abrangendo os Municípios de Almas, Ponte Alta do Tocantins, Rio da Conceição e Mateiros, todos os Municípios citados no estado do Tocantins³³.

A microrregião do Jalapão é formada por quinze Municípios, conforme mapa que segue.

Mapa 2 – Municípios da microrregião do Jalapão



Fonte: elaboração do próprio autor e <https://www.diretorioderuas.com>. Acesso em: 10 jan. 2021.

³³<https://turismo.to.gov.br/regioes-turisticas/encantos-do-jalapao/principais-atrativos/mosaico-de-unidades-de-conservacao-do-jalapao/>. Acesso em: 14 jan. 2022.

A microrregião ocupa 19,2% do território tocantinense, porém é pouco povoada, ocupada por 5% da população, com 80.915 habitantes, sendo o Município de Goiatins com o maior número, 13.095, enquanto São Félix do Tocantins tem o menor número populacional, com 1.598 pessoas, conforme demonstram os dados da Tabela 1.

Tabela 1 – Área Territorial e população de Municípios da microrregião do Jalapão – 2021

Município	População*	Área (km²)
Barra do Ouro	4.632	1.106,213 km ²
Campos Lindos	10.312	3.238,600 km ²
Centenário	2.936	1.953,420 km ²
Goiatins	13.095	6.419,136 km ²
Itacajá	7.452	3.047,204 km ²
Itapiratins	3.795	1.244,604 km ²
Lagoa do Tocantins	4.393	911,342 km ²
Lizarda	3.733	5.723,234 km ²
Mateiros	2.729	9.657,943 km ²
Novo Acordo	4.397	2.671,773 km ²
Ponte Alta do Tocantins	8.116	6.480,740 km ²
Recursolândia	4.342	2.215,917 km ²
Rio Sono	6.488	6.353,590 km ²
Santa Tereza do Tocantins	2.897	542,082 km ²
São Félix do Tocantins	1.598	1.908,678 km ²
Total	80.915	53.474, 480 km ²

Fonte: IBGE (2020)

Notas: * população estimada em 2020

Nos aspectos trabalho e rendimento, os dados do IBGE (2018)³⁴ revelam o baixo dinamismo socioeconômico da microrregião do Jalapão e, conseqüentemente, o alto índice de desigualdades sociais dentro do próprio Estado do Tocantins e maior grau de dependência dos recursos provenientes do Tesouro Nacional e dos programas de assistência social.

³⁴ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama>. Acesso em: 05 jan. 2021.

Tabela 2 – Porcentagem de pessoas ocupadas e média salarial de trabalhadores na microrregião do Jalapão (2018)

Município	População	Proporção de pessoas ocupadas em relação à população total	Média Salarial em relação ao salário mínimo (s.m.)	Porcentagem da população com rendimento de até 1/2 salário mínimo <i>per capita</i>
Barra do Ouro	4.632	7,3%	1,5	49,4%
Campos Lindos	10.312	8,3%	1,8	50,1%
Centenário	2.936	7,4%	1,5	53,7%
Goiatins	13.095	4,8%	1,9	51,8%
Itacajá	7.452	6,7%	1,7	45,9%
Itapiratins	3.795	6,5%	1,7	43,2%
Lagoa do Tocantins	4.393	6,5%	1,5	50%
Lizarda	3.733	5,4%	1,7	58%
Mateiros	2.729	18,8%	1,3	45,2%
Novo Acordo	4.397	12,6	1,4	44,7%
Ponte Alta do Tocantins	8.116	6,4%	1,7	47,3%
Recursolândia	4.342	6,1%	1,8	54,2%
Rio Sono	6.488	5,7%	1,6	53,2%
Santa Tereza do Tocantins	2.897	9,3%	1,6	43,2%
São Félix do Tocantins	1.598	12,1%	1,6	51,5%
Média Geral		8,2%	1,5	49,4%

Fonte: IBGE (2018).

A partir dos dados da Tabela 2, há uma porcentagem muito baixa de pessoas ocupadas, como por exemplo, em Goiatins, com ocupação³⁵ de apenas 4,8% em relação ao total da população, porém, é onde identificamos a maior média salarial por pessoa no emprego formal de 1,9 do salário-mínimo. Paradoxalmente, Mateiros apresenta a maior porcentagem de pessoas ocupadas, com 18,8% e a menor média salarial com 1,3 do salário-mínimo. O quadro também revela uma porcentagem elevada de domicílios onde as pessoas têm rendimentos de até meio salário-mínimo, como em Lizarda que chega a 58% dos lares. De modo geral, na microrregião do Jalapão tem uma taxa de pessoas ocupadas em 8,2% em relação a população total e média salarial de 1,5 salário-mínimo. As desigualdades se tornam ainda mais evidentes, quando comparamos os dados com Palmas. Ainda, de acordo, com os dados do IBGE (2018), na capital do estado, o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 3,9 salários-mínimos, ou seja, três vezes a média de Mateiros, por exemplo. Em relação à população ocupada, Palmas possui uma taxa 48,3%, sendo dez vezes mais em comparação com Goiatins.

³⁵ O IBGE considera população ocupada, pessoas que em determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam (IBGE, 2010). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=-1,1,2,-2,-3,128,129&ind=4728>. Acesso em: 06 jan. 2021.

De acordo com os estudos realizados por Aizza (2014), em 2000, 47,15% dos moradores da microrregião do Jalapão viviam na extrema pobreza; em 2010, esse índice reduziu 29,6%. Quando ao índice de pobreza, a microrregião condensou maior índice do estado em 2010, com 45,96% da população; e, em 1991, o percentual de pobreza na região chegou a 78,56%. Ainda, de acordo com a autora, em 2010, dos cinco Municípios tocantinenses que apresentavam maior percentual de indivíduos em situação de extrema pobreza, quatro são da microrregião do Jalapão: Lizarda com 48,36% da população, Recursolândia com 46,78%, Goiatins com 37,47% e São Félix do Tocantins com 36,15%.

Esses dados revelam um território marcado por muitas desigualdades sociais, com o predomínio do trabalho informal, o que acentua maior grau de dependência da população aos programas sociais de transferência de renda e revela que a pobreza não é apenas um aspecto transitório do sistema capitalista, mas é elementar, estrutural, fruto da sua própria dinâmica e desenvolvimento.

3.2 Plano Municipal de Educação: princípios e fundamentos

Bordignon (2009, p. 89) indaga: Por que um PME? Apesar de ser um questionamento, aparentemente, simples para os dias atuais, tendo em vista que todos os 139 Municípios do Tocantins têm seus planos aprovados e sancionados em Lei, como estabelece a Lei nº 13.005/2014 que aprovou o PNE (2014 – 2024), no entanto, a sua formalização em si não é o suficiente para garantir o desenvolvimento das políticas públicas.

Em busca de resposta à pergunta de Bordignon (2009), *a priori*, é pertinente observarmos, conforme Saviani (1999), que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 não preveem em seus artigos que o Município tem competência para elaborar seu plano de educação, mas também não o proíbe, por isso, considera ser óbvio que os Municípios possam elaborar seus planos, pois suas ações precisam ser planejadas a fim de atender o que determina a Constituição, quando impõe que a esfera municipal deve: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 1998, Art. 23, V) e “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (Idem, art. 30, VI).

Com sanção da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), que aprovou o PNE para o decênio de 2014 a 2024, os Estados, Distrito Federal e Municípios passam a ter a incumbência de elaborar ou adequar os seus respectivos planos educacionais, articulados com outros instrumentos de

planejamento da gestão, o que exige capacidade técnica, organizacional e política. Em se tratando de Município, os instrumentos de planejamento da gestão são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que devem vincular-se ao plano educacional aprovado (BRASIL, 2014b).

Portanto, o PME, além de uma necessidade legal, precisa ser fortalecido perante os dirigentes municipais de educação (DME), equipe técnica e gestora escolar, professores, alunos, comunidade escolar enquanto instrumento basilar no planejamento da instância municipal. A esse respeito, escrevem Martins, Pimenta e Novaes (2014, p. 277) que os “PMEs são fontes secundárias relevantes para examinar a potencialidade dos Municípios brasileiros na capacidade institucional para a elaboração de diretrizes de políticas públicas educacionais” e, também, porque podem revelar explícita e/ou implicitamente a partir do seu texto, concepção de sociedade, de educação, de Estado, objetivos e intencionalidades.

Nesse sentido, o PME se configura como instrumento de planejamento da gestão educacional, marcado por suas intencionalidades, racionalidades e concepções e que representa um grande esforço coletivo para “tornar o planejamento local da educação menos experimental, intuitivo e fragmentado e, por conseguinte, mais projetivo, racional e sistematizado” (SOUZA, 2017, p. 973), a fim de profissionalizar a gestão local.

Também, é importante esclarecermos que, em virtude do seu prazo para ser cumprido, em 10 anos, o PME caracteriza-se, especificamente, como um plano de Estado para toda a educação no âmbito Municipal:

[não] um plano de governo para a educação do Município, nem um plano de Estado para a rede municipal de ensino. Ele é um plano de estado para toda a educação no âmbito Municipal e, ter uma duração ampla que transcenda pelo menos dois mandatos de uma gestão administrativa e deve abarcar não somente os órgãos e as escolas da rede municipal, mas toda a educação escolar no Município e a educação do Município. (MONLEVADE, 2003, p. 43).

Ainda, sobre a indagação do início da seção, o PME, também, é instrumento para superar “ações descoordenadas e orientadas eminentemente por impulsos espontâneos” (GIL, 2016, p. 124). A gestão e o planejamento da educação municipal não são lugares para intuições e improvisações, pois as suas decisões e ações devem ser publicizadas e orientadas no interesse público, tendo como referência a realidade educacional, como definiu Bordignon (2009, p. 92):

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a

caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos a sabor das circunstâncias de cada Governo.

Na esteira desse pensamento, Werle e Metzler (2014, p.241-243) pontuam três eixos de democratização que devem estar presentes no plano. O primeiro diz respeito a inclusão das escolas e comunidade no debate. O segundo decorre da articulação dos segmentos da comunidade local, que se expressam por meio dos Fóruns, Conferências ou Encontros Municipais. O terceiro se constitui pela participação das associações e colegiados. Apesar de o Município ter assegurada legalmente essa autonomia, os autores ponderam que ela ocorre de forma diversificada na formulação do plano, em decorrência dos “atores envolvidos e das condições de reflexividade institucional”.

Por isso, Martins, Pimenta e Nova (2014, p. 299) consideram que a elaboração de um PME dependerá das condições locais de infraestrutura administrativa e da equipe técnica responsável pela condução do processo se não houver uma “revisão dos mecanismos de representação nas democracias em larga escala”. Bonamino et al. (2014, p. 324) completam que o protagonismo local, assegurado pela legislação federal, não pode ser interpretado como um dever administrativo imposto, disposto a cumprir os prazos e a exercícios formais, mas sim como um convite a mobilização social em favor da educação pública municipal de qualidade.

O PME, além de ser um instrumento de planejamento para o desenvolvimento das políticas públicas, é uma oportunidade para o exercício da autonomia local, da cidadania e da mobilização social em defesa da educação pública de qualidade socialmente referenciada. Não obstante, é importante pontuar que autonomia não pode ser interpretada como sinônimo de soberania, mas como uma convergência de competências advindas da tensão entre União, Estados e Municípios presentes no texto constitucional (DOURADO, 2013). Constitui-se, então, em um desafio.

3.2.1 Planos Estaduais de Educação do Tocantins: movimentos de elaboração

Compreender a organização interna dos PME e desvelar concepções, disputas e interesses relacionados ao planejamento educacional implica compreender o movimento de elaboração, mesmo que minimamente, dos Planos Estaduais de Educação (PEE) do Tocantins.

O primeiro PEE do Tocantins foi aprovado pela Lei nº 1.859, de 06 de dezembro de 2007 (TOCANTINS, 2007), com o propósito de direcionar as ações até 2015, em atendimento à Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o PNE para o decênio 2001 a 2011. Em síntese, intencionou definir prioridades, diretrizes, objetivos e metas básicas para a educação estadual.

Sua organização interna deu-se em eixos temáticos, seguidos de diagnósticos, objetivos e metas, sendo: I – Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio; II – Educação Superior; III – Modalidades de Ensino: Educação de Jovens e Adultos (EJA), Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial, Educação Indígena, Educação do Campo; IV- Magistério da Educação; V – Financiamento e Gestão; e VI – Acompanhamento e Avaliação do Plano.

Em relação ao diagnóstico, o documento apresentou para cada eixo uma tabela com dados e informações, geralmente, organizadas por Nível de Formação, Diretoria Regional de Ensino, Redes Estadual, Municipal e Privada, seguidas de uma breve descrição, com a exceção do tópico VI – Acompanhamento e Avaliação do Plano que explicitava: “Após a aprovação deste Plano, o Conselho Estadual de Educação deve definir meios que garantam seu acompanhamento e avaliação” (TOCANTINS, 2007, s/p), fragilizando, ainda, no nascedouro as possibilidades de acompanhamento e fiscalização dos objetivos e metas definidas, o que contribuiu, consideravelmente, para pouca efetividade enquanto política pública.

Quanto aos Municípios, o PEE/TO 2007-2015, no art. 5º, fez menção a planos plurianuais com a seguinte intenção de dar suporte ao Plano do estado, não necessariamente, planejar a educação no âmbito do Município: “os planos plurianuais dos Municípios são elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PEE”. Tal intencionalidade, reitera a necessidade de se problematizar essas relações entre os entes federativos no campo das políticas pública educacionais, tanto do ponto de vista teórico, quanto político, a fim de deixar mais delimitados as competências.

O segundo PEE do Tocantins foi aprovado pela Lei nº 2.977, de 8 de julho de 2015 (TOCANTINS, 2015a), portanto, fora do prazo estabelecido pelo ordenamento jurídico nacional, no art. 8º da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE (2015-2025). O documento apresenta 24 metas, 324 estratégias e 12 diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PEE/TO:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - promoção da melhoria da educação com qualidade na formação integral e humanizada;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, consolidada na efetividade da autonomia administrativa, financeira e pedagógica;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado;

VIII - garantia de recursos públicos em educação com proporção que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos profissionais da educação, com garantia de condições de trabalho;
X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental;
XI - fortalecimento do regime de colaboração interfederativo, com definições equilibradas na repartição das responsabilidades e corresponsabilidades;
XII - o reconhecimento da precedência da família na educação escolar até o término do ensino médio, fortalecendo e tornando efetiva a participação dos pais/mães nas políticas pedagógicas que tratem do assunto. (TOCANTINS, 2015a, s/p, grifo nosso).

O PEE/TO apresenta duas diretrizes a mais que o PNE, sendo o inciso XI, que trata do regime de colaboração interfederativo, de modo a repartir responsabilidade e corresponsabilidade entre os entes federativos; e o inciso XII, que reconhece a importância da família no processo de planejamento das políticas públicas, o que significa uma particularidade, portanto, necessidade educacional no âmbito estadual.

Em relação ao processo de elaboração do Plano, foram compartilhados dois documentos orientadores: o Volume I – Documento Referência Diagnóstico e Volume II – Documento Referência PEE (2015-2025): Diretrizes, Metas e Estratégias. Para o desenvolvimento dos trabalhos, foram instituídas duas Comissões:

- a) Comissão Paritária de Avaliação do Plano Estadual de Educação: composta por integrantes do Conselho Estadual de Educação do Tocantins (CEE/TO), Universidade de Gurupi (Unirg), Universidade do Tocantins (Unitins), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Fórum Estadual de Educação do Tocantins (FEE/TO), Instituto Federal do Tocantins (IFTO) e Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins (Sintet).
- b) Comissão Técnica de Adequação do Plano Estadual de Educação do Tocantins: composta por servidores da Secretaria de Estado da Educação (Seduc), que assumiram a revisão e atualização dos indicadores de acompanhamento das metas, bem como a indicação, a partir de relatórios descritivos, tendo em vista a supressão dos itens relativos ao nível de implementação e viabilidade de novas implementações e adequação ao novo PEE (TOCANTINS, 2015a, p. 5-6).

O FEE/TO desempenhou o papel de organizar e articular com os Municípios e seus sistemas ou redes de ensino as Audiências Públicas de Educação (APE/2015), nos âmbitos escolar, municipal ou regional, que foram realizadas entre os meses de março e abril de 2015, totalizando 678 audiências, sendo 525 nas escolas, 139 municipais, acontecendo em todos os Municípios tocaninenses, nas 13

Diretorias Regionais de Ensino³⁶, e uma estadual, realizada no Município de Palmas, tendo por objetivo “fortalecer a participação de todos e aprovar propostas a serem incorporadas ao Documento Referência”, uma espécie de base para construção do PEE/TO (TOCANTINS, 2015b, s/p).

Em síntese, o Documento Referência compartilhado com a sociedade apresentou 7 eixos – I – Educação Básica I; II – Educação Básica II; III – Diversidade; IV – Educação Profissional, Superior e Tecnológica; V – Formação, Valorização e Carreira; VI – Gestão democrática e qualidade da educação; e VII – Financiamento da Educação (TOCANTINS, 2015b).

Quanto a sua organização interna, o PEE/TO se assemelha a do PNE (2014-2024), com metas e estratégias precedidas do corpo da Lei. No entanto, além de alterar a redação de algumas metas, acrescenta 4 metas com a justificativa de atender às especificidades do estado: meta 11 (educação ambiental), meta 12 (educação em direitos humanos), meta 13 (educação escolar indígena) e meta 14 (diretrizes curriculares educação das relações étnico-raciais, ensino de história e cultura afro-brasileira e africana e educação escolar quilombola).

O quadro que segue demonstra as semelhanças e diferenças entre temáticas e organização das metas do PNE 2014-2024 e do PEE/TO 2015-2025. Nesse momento, citamos que o Plano do Estado do Tocantins guardou a consonância conforme exigido pela Lei nº 13.005/2014, art. 8º, II, quanto a considerar “as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural” (TOCANTINS, 2015, s/p).

Quadro 3 – Temáticas metas PNE 2014-2024 e PEE/TO 2015-2025

PNE 2014-2024	PEE/TO 2015-2025
META 1 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.	META 1 Universalizar, até 2016, em regime de colaboração com a União e os Municípios, conforme os padrões de qualidade, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) 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 até 3 (três) anos de idade até o final da vigência deste PEE/TO.
META 2 universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	META 2 Alfabetizar todas as crianças , no máximo, até o final do 3o (terceiro) ano o ensino fundamental, em regime de colaboração com a União e os Municípios.
META 3 universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.	META 3 Garantir a oferta com qualidade social, do ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e que, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos(as) alunos(as) concluam esta etapa na idade

³⁶ Araguaína, Araguatins, Arraias, Colinas, Dianópolis, Guaraí, Gurupi, Miracema, Palmas, Paraíso do Tocantins, Pedro Afonso, Porto Nacional e Tocantinópolis

	recomendada, até o último ano de vigência deste PEE/TO.
META 4 universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação , o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	META 4 Universalizar, até o segundo ano de vigência deste PEE/TO, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos de idade e elevar, até o final da vigência deste PEE/TO, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
META 5 Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.	META 5 Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.
META 6 Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.	META 6 Universalizar, em regime de colaboração com a União e os Municípios, o acesso das populações de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos de idade com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação à educação básica e ao atendimento educacional especializado, prioritariamente, na rede regular de ensino e nas instituições especializadas, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, assegurando também a oferta para a população acima desta faixa etária.
META 7 Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:	META 7 Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos de idade , de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudos no último ano de vigência deste PEE/TO, para as populações do campo , da região de menor escolaridade no Estado e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres , e igualar a escolaridade média, entre negros(as) e não negros(as) declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
META 8 Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos , de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo , da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	META 8 Elevar, em regime de colaboração com a União e os Municípios, iniciativa privada e instituições de ensino superior, a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos de idade ou mais , de 87,1% (oitenta e sete inteiros e um décimo por cento) para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2021; erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional , até o final da vigência deste PEE/TO.
META 9 Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional .	META 9 Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas da educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional .
META 10 Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional .	META 10 Universalizar, a partir de 2016, a oferta do ensino fundamental e médio, no ensino regular e na modalidade de jovens e adultos, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais e unidades socioeducativas, em regime de colaboração com União e os Municípios.
META 11 Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio , assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.	META 11 Garantir a abordagem da educação ambiental como dimensão sistêmica, inter, multi e transdisciplinar, de forma contínua e permanente em todos os níveis e modalidades da educação, enfatizando a natureza como fonte de vida e a relação da humanidade com o meio ambiente.

<p>META 12 Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.</p>	<p>META 12 Universalizar, até o quinto ano da vigência deste PEE/TO, a implementação das diretrizes nacionais para a educação em direitos humanos na Seduc/TO, nas diretorias regionais de educação, na gestão pedagógica e administrativa das escolas e no currículo da educação básica.</p>
<p>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 setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.</p>	<p>META 13 Universalizar, até o terceiro ano deste PEE/TO, em regime de colaboração com a União e os Municípios, a oferta de educação escolar indígena diferenciada, bilíngue, intercultural e comunitária, em todas as etapas e modalidades da educação básica, em conformidade com as características e especificidades de cada povo indígena.</p>
<p>META 14 Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.</p>	<p>META 14 Universalizar a implementação das diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana; e diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar quilombola, alcançando 30% (trinta por cento) das escolas até o terceiro ano de vigência do PEE/TO; 70% (setenta por cento) até o sétimo ano e 100% (cem por cento) até o final deste PEE/TO.</p>
<p>META 15 Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>	<p>META 15 Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.</p>
<p>META 16 Formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, 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.</p>	<p>META 16 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 de idade, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas no segmento público.</p>
<p>META 17 Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p>	<p>META 17 Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores(as) 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) de doutores(as).</p>
<p>META 18 Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>META 18 Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 70 (setenta) mestres e 40 (quarenta) doutores(as).</p>
<p>META 19 Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>	<p>META 19 Garantir, em regime de colaboração com a União e os Municípios, a formação de todos os professores da educação básica em nível superior público, obtida em curso de licenciatura na área de atuação, sendo no mínimo 80 % (oitenta por cento) nos primeiros 5 (cinco) anos e 100% (cem por cento) até o final da vigência deste PEE/TO.</p>
<p>META 20 Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no</p>	<p>META 20 Instituir, no primeiro ano de vigência deste PEE/TO, programa de formação continuada para profissionais da educação básica, sob o gerenciamento do Estado, extensivo aos municípios,</p>

mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.	com a finalidade de sistematizar cursos demandados e ofertados, seja de iniciativa própria ou adesões a programas do MEC, estabelecendo monitoramento sistemático.
	META 21 Implementar política pública de valorização e condições de trabalho dos profissionais do magistério da educação básica da rede pública estadual , assegurando o prazo de, um 1 (um) ano para reestruturação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração – PCCR , Lei no 2.859/2014, Art. 206, da CF e Art. 67 da LDB, de forma a equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais, com escolaridade equivalente, até o sexto ano de vigência deste PEE/TO.
	META 22 Assegurar, em regime de colaboração com a União, recursos e apoio técnico, para, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PEE/TO, efetivar a gestão democrática da educação , associada a critérios técnicos e a consulta pública a comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas estaduais.
	META 23 Garantir a qualidade da educação básica em todas as etapas, níveis e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias estaduais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB [...].
	META 24 Garantir e fiscalizar a aplicação das fontes de financiamento da educação , conforme preceitua o art. 212 da Constituição Federal e demais legislações pertinentes, e 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 estadual, a partir da vigência do Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB, ao final do PEE/TO.

Fontes: BRASIL (2014) e TOCANTINS (2015).

A partir dos documentos que a pesquisa acessou, não apreendemos menção à Rede Nacional de Assistência Técnica instituída pela SASE/MEC, criada para apoiar os estados e Municípios no processo de elaboração dos planos educacionais. Assim, quais as razões da ausência de contribuição da SASE no processo de elaboração do PEE/TO e nas APE? A ausência de registros dos técnicos da SASE no processo de elaboração do PEE/TO foi em decorrência da metodologia de trabalho utilizada ser diferente da equipe técnica responsável pelo Plano estadual? Enfim, é um vasto campo de pesquisa que também merece a devida investigação.

3.3 O processo de elaboração do Plano Municipal de Educação: caminhos e desafios

Para Bordignon (2009, p. 93), o processo de elaboração de um PME perpassa por tentar responder três perguntas básicas, que, também, sintetizam os fundamentos do planejamento: *Onde estamos? O que queremos? O que fazer?*

Inicialmente perguntamos: “*Onde Estamos?*” Este pode ser o ponto de partida para a elaboração do PME, pois trata do “diagnóstico da situação educacional” (SOUZA, 2017, p. 978), instrumento que procura examinar a realidade municipal naquele momento, a partir de dados quantitativos e contextos qualitativos, em busca de um equacionamento para os problemas apontados, o que exige determinado quadro de servidores-técnicos qualificados, mas que também assumam o compromisso político de ultrapassar os gráficos e números a fim de tomarem “consciência das razões que nos colocam onde estamos e dos limites e possibilidades de alterar a situação” (BORDIGNON, 2009, p. 93).

A diagnose no Município não pode ficar restrita apenas à Equipe Técnica, mas deve envolver as instâncias que perpassam, principalmente, as escolas, com o convite a diretores, professores, alunos e pais para que possam contribuir na leitura e análise da realidade do Município interpretando dados estatísticos e informações que revelem a situação socioeducacional, e o funcionamento do sistema de ensino, nos aspectos de gestão, currículo e infraestrutura, o que torna o próprio instrumento diagnóstico uma ação formativa, pela possibilidade de envolver os sujeitos relacionados à educação municipal a um conhecimento crítico da realidade que se anseia modificar.

De acordo com Bordignon (2009), o bom diagnóstico requer mais que uma descrição factual da realidade e dos indicadores quali-quantitativos; requer, sobretudo uma tomada de consciência das razões que nos colocam onde estamos e dos limites e possibilidades de alterar a realidade situacional. Segundo Paro (1976), o diagnóstico além de ser imprescindível na elaboração do plano, as suas informações, também, servem de instrumento para convencer os poderes públicos, os políticos e a opinião pública a pôr em prática o plano que pretende mudar a realidade, em vista de estar assentado em uma realidade que é conhecida; e torna-se o ponto de partida para o monitoramento e avaliação das metas e objetivos propostos (DOURADO; JUNIOR; FURTADO, 2016).

Por isso, para Gandin (2001, p. 90), o “diagnóstico é um juízo sobre a realidade (sobre a prática)”, que nasce da relação dialética entre a realidade desejada e a realidade existente. Nesse sentido, o diagnóstico é o ponto central do planejamento, que se contrapõe ao mero exercício da descrição da realidade e/ou levantamento de problemas, pois este último, representa apenas um “mal-estar, ainda, não trabalhado cientificamente” (idem, p. 99). Assim sendo, “o primeiro grande movimento no processo de planejamento é a chegada ao diagnóstico e o segundo parte das necessidades por ele detectada para chegar a uma proposta de nova prática” (GANDIN, 2013, p. 122).

Para Saviani (2016, p. 328), o diagnóstico dentro do processo de elaboração do plano educacional é imprescindível, pois é partir dele que se caracteriza a situação educacional naquele

instante, com seus “problemas, limites, carências e perspectivas”, ao colocar em destaque os elementos que justifiquem as metas e as necessidades para que sejam alcançadas. Em assim sendo, sua ausência torna o plano educacional frágil.

No documento orientador Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações (BRASIL, 2014b, p. 11), compreende-se o diagnóstico como:

uma descrição geral do município, através de um cenário que ajude a compreender as razões pelas quais a educação se encontra de uma determinada maneira, será a base para as escolhas que serão feitas pela sociedade local na priorização de determinadas metas e na definição das formas de enfrentá-las. O diagnóstico deve contemplar os aspectos mais relevantes da oferta e qualidade da educação básica, em cada etapa e modalidade de ensino, e da educação superior. É importante que o texto seja claro, capaz de indicar ao leitor não familiarizado com os termos técnicos da área educacional qual é a real situação do município, os principais problemas e os caminhos para a solução. A educação no município deve ser contextualizada no cenário dos desafios estaduais, regionais e nacionais. Esse diagnóstico deve ser objetivo quanto às condições e desafios técnicos, financeiros e políticos para o sucesso do Plano. Também não podem ficar de fora a vinculação do PME com o projeto de desenvolvimento local e as necessidades de melhoria das condições de vida da população.

No Caderno de Orientações do MEC/SASE, adota-se uma perspectiva mais operacional do diagnóstico, de natureza técnica, com apontamento de elementos que devem ser priorizados pela Equipe Técnica de Apoio – composta por múltiplos setores do Município (Educação, Administração, Planejamento e Finanças) – nos aspectos quantitativos e qualitativos, tais como:

- oferta e demanda educacional no município por níveis, etapas e modalidades;
- número de escolas públicas (federais, municipais ou estaduais) e privadas no município;
- número de matrículas por nível, etapa e modalidade (se possível, com detalhamento por turnos e rede);
- estrutura física das escolas (especificando necessidades de reforma ou ampliação);
- quadro de profissionais comparado às necessidades técnicas, pedagógicas e de apoio;
- série histórica do IDEB (com detalhamentos de seus indicadores);
- distorção idade-série em cada etapa de ensino;
- capacidades técnica e financeira disponíveis para a educação no município;
- projetos educacionais em execução pela Prefeitura, governo do estado, Ministério da Educação e terceiro setor no município;
- população residente por faixa etária e escolaridade;
- planos de expansão das faculdades, universidades e escolas técnicas no município ou na região. (BRASIL. MEC. SASE, 2014, p.13).

É, então, uma quantidade elevada de dados e informações que o Município precisa se apropriar para elaborar o PME. Embora tais dados e informações estejam disponíveis nos portais virtuais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Seduc, a operacionalização, com análise, sistematização e

condensação das informações, implica equipe técnica do Município, necessitando interpretá-los e correlacioná-los com a história, a cultura e a condição socioeconômica local, além de transformá-los em uma linguagem clara e acessível. Por isso,

Um diagnóstico possibilita uma visão compreensiva da situação educacional do município, articulada com os contextos estadual e nacional, e permite subsidiar a formulação do PME e orientar a sua execução, contemplando, entre outros aspectos: a situação educacional (dados quantitativos e qualitativos) em relação à realidade sociocultural, política e econômica do município; as iniciativas bem-sucedidas e que devem ser fortalecidas; os principais desafios/problemas a serem enfrentados, suas causas e perspectivas de superação; os prognósticos e apreciação de tendências, considerando-se diferentes possibilidades de intervenção, estrutura, organização administrativa e funcionamento da Secretaria de Educação e de suas relações internas e externas, recursos financeiros, equipamentos e materiais disponíveis. (BONAMINO, et al., 2006, p. 151).

A equipe técnica municipal, de posse dos dados e das informações do diagnóstico, precisa formular objetivos, metas, estratégias e indicadores, a partir do levantamento realizado; avaliar as condições locais de investimento para o cumprimento de cada meta; analisar se as metas estão alinhadas com os planos estadual e nacional; e estabelecer o PME como importante instrumento para o desenvolvimento local. Esses dados devem ser publicizados e compartilhados com o poder público e sociedade, pois “darão subsídios aos órgãos de controle social para exercerem o acompanhamento dos objetivos e das metas definidas nos planos” (BRASIL, MEC/SASE, 2014, p. 16). Sempre lembrando que essa equipe não trabalha isoladamente, pois estamos pensando em um planejamento na perspectiva democrática. Assim, o diálogo, a participação, a transparência não são apartados dessa movimentação na elaboração do PME, o diagnóstico.

Ao identificar os principais problemas que afetam a educação municipal, assim como as possibilidades, decorre outra pergunta: “*O que queremos?*”. A equipe técnica precisa definir de modo democrático as finalidades do plano de educação, ou seja, quais os caminhos a percorrer e onde se pretende chegar no intervalo de dez anos. Portanto, é uma atividade que incita pensar o futuro, planejar a médio e longo prazos, e esse exercício deve vir acompanhado da compreensão sobre a concepção de homem, de sociedade e de educação. Para Bordignon (2014, p. 92), esse momento “é a definição da nossa utopia, da cidadania que queremos, das intencionalidades frente às demandas do ambiente, dos objetivos a alcançar, das mudanças a promover e dos princípios que as fundamentam”.

De acordo com o documento orientador Plano Municipal: Caderno de Orientações (BRASIL; 2014b, p.10-11), é nessa etapa que a Equipe técnica, de posse do diagnóstico, constrói o Documento-Base, define metas, estratégias e indicadores alinhados e factíveis ao PEE e PNE, de modo a buscar o “equilíbrio entre a capacidade atual, as necessidades da população e as metas já estabelecidas para

o país e o estado a que pertence o município”, bem como estabelecer previamente um “conjunto de indicadores com os responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação”, para não deixar o processo avaliativo para o término do Plano.

Durante esse processo de elaboração do Documento-Base, Bordignon (2009, p. 96-99) sugere que alguns princípios sejam levados em consideração: a) *construção participativa*: o planejamento e as discussões precisam envolver a escuta de todas as vozes da sociedade, com a garantia dos mecanismos de participação, a fim de gerar responsabilidades e compromisso coletivo diante do planejado, bem como da sua implementação, de modo que o plano represente as aspirações e os anseios da sociedade em sua totalidade; b) *visão sistêmica*: o plano deve representar o projeto educativo do Município em sua totalidade; c) *governabilidade*: que os envolvidos tenham a compreensão dos limites e possibilidades das ações, a viabilidade financeira e capacidade administrativa do Município diante das ações discutidas; d) *flexibilidade*: ter consciência que a realidade é passível de surpresas e desencontros, nesse sentido, o planejamento precisa criar espaços para correções e adaptações ao longo do percurso; e) *regime de colaboração*: clareza que nem todas as metas e objetivos do plano estão na esfera de atribuição exclusiva do Município. Portanto, é essencial fazer uma articulação com as ações estaduais e nacionais para alcançá-las.

A respeito do trâmite burocrático dessa etapa, o Documento-Base elaborado pela equipe técnica municipal e aprovado pela Comissão Coordenadora³⁷, precisa ser encaminhado para o debate público, permeado pelo princípio constitucional da gestão democrática e de responsabilidade da gestão da educação municipal. Diz o Caderno (BRASIL, 2014b, p.12):

Cabe aos gestores dos sistemas e das redes de ensino, sobretudo às Secretarias de Educação ou órgãos específicos, em colaboração com os Conselhos e Fóruns de Educação, a adoção de mecanismos, processos e ações para estruturar uma metodologia e uma agenda de trabalho que favoreçam os processos de participação e de decisão coletivos. Nessa direção, sugere-se: utilização dos meios de comunicação (rádios locais, TV, jornais, cartazes, faixas, outdoors, serviço de som móvel, etc.); envolvimento da sociedade civil (associações comunitárias, organizações religiosas, desportivas e culturais; organizações não governamentais; organizações de classe, como sindicatos, organização estudantil, associações de pais, etc.), da sociedade política (casas legislativas e demais secretarias de governo), das instituições formadoras (instituições de ensino superior, institutos de pesquisa, entre outros); mobilização e aproveitamento do potencial humano e do material artístico-cultural existente no município e, se possível, na região para apresentação de peças teatrais, confecção de músicas, cartazes, enquetes, etc.; estratégias de estudos e debates sobre o andamento de construção do Plano: reuniões, seminários, encontros, audiências públicas, fóruns, etc. A organização de uma

³⁷ É composta pelos representantes do Poder Executivo – Secretarias da Educação, do Planejamento e da Fazenda; membros do Conselho Municipal de Educação, Tutelar, Fundeb, Alimentação Escolar, Transporte Escolar e outros; profissionais da educação: dirigentes municipais de educação, docentes das unidades públicas e privadas, especialistas e servidores técnicos da Secretaria da Educação; educandos e familiares; o Poder Legislativo; o Ministério Público; a sociedade civil organizada (BORDIGNON, 2009).

Conferência Municipal com etapas escolares, por bairros ou regiões do município, sem dúvida pode qualificar as contribuições ao Documento-Base.

Após a participação da sociedade civil organizada e as deliberações encaminhadas, a última fase dessa etapa é a tramitação na Câmara Municipal para aprovação do Projeto de Lei, que pode, inclusive, sofrer alterações, o que requer por parte da Comissão Organizadora um acompanhamento sistemático. Após sua aprovação, precisa voltar ao Executivo, para ser sancionado, com a possibilidade inclusive de veto, o que exige acompanhamento constante a fim de garantir que as decisões tomadas com a comunidade sejam asseguradas.

Com o diagnóstico elaborado e o PME sancionado pelo poder executivo, desdobra-se outra indagação: “*O que fazemos?*”. Esse é um dos maiores desafios do planejamento educacional brasileiro, aplicar aquilo que foi sistematizado em um documento, seja em um plano, programa ou projeto, tendo em vista que nas últimas duas décadas tivemos maior ímpeto e grau de participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração das políticas educacionais que na execução. Para Vieira (2002, p. 27), esse movimento revela o grau de confiança e expectativa que a sociedade tem na Lei, como se fosse suficiente para assegurar a sua implementação. No entanto, a autora alerta “a legislação, todavia, não é tudo”. Por isso, o monitoramento e o acompanhamento são essenciais, não só no processo de construção, mas, principalmente, para a efetivação dos planos educacionais. Quanto a esse respeito, afirmam Dourado, Junior e Furtado. (2016, p. 457):

Como decorrência do PNE, os planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também devem ser monitorados e avaliados periodicamente, com a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e da implementação das políticas educacionais no âmbito de cada território, contribuindo, assim, para a efetividade do PNE, que só logrará êxito se todos os planos subnacionais cumprirem com os objetivos propostos.

Nesse sentido, os entes federativos devem ter clareza de que o monitoramento e a avaliação dos planos de educação tornam-se elementos imprescindíveis à tomada de decisões dos gestores públicos, visando a garantir a relação eficiência, eficácia e efetividade do que foi planejado, os possíveis ajustes no percurso, a participação da sociedade e a transparência necessária.

Ainda que o PME seja uma Lei prescritiva, com diretrizes, metas, estratégias, indicadores, monitoramento contínuo e avaliações periódicas definidos, para sua efetividade há a necessidade de gestores públicos, órgãos reguladores e de controle e sociedade civil estejam aferindo permanentemente o cumprimento ou não das metas previstas, sempre acompanhados de um amplo debate democrático e de mobilização social em favor da educação de qualidade para todos e cabe ao gestor público estimular, apoiar e propiciar os espaços de participação, principalmente por meio da efetivação do Fórum Permanente Municipal de Educação (FPME).

3.4 Microrregião do Jalapão: aspectos educacionais

No aspecto educacional, de acordo com a Tabela 3, o número de escolas públicas municipais localizadas na zona rural (povoados e fazendas) é o dobro das escolas presentes no perímetro urbano, o que significa uma grande demanda e atendimento a especificidades no trabalho pedagógico. Também, no Município de Goiatins, há duas escolas situadas nas aldeias indígenas Rio Vermelho e Manoel Alves, enquanto em Lagoa do Tocantins não há nenhuma unidade escolar situada na zona rural, mostrando, assim, tamanha diversidade e especificidades no atendimento pedagógico na microrregião do Jalapão.

Tabela 3 – Quantitativo de unidades escolares e alunos da rede pública municipal da microrregião do Jalapão

Município	Unidades Escolares	Urbana	Rural
Barra do Ouro	03	01	02
Campos Lindos	10	01	9
Centenário	2	01	1
Goiatins	13	03	10
Itacajá	07	02	05
Itapiratins	03	02	01
Lagoa do Tocantins	02	02	0
Lizarda	04	01	03
Mateiros	05	01	04
Novo Acordo	04	02	02
Ponte Alta do Tocantins	07	04	03
Recursolândia	04	02	02
Rio Sono	07	02	05
Santa Tereza do Tocantins	02	01	01
São Félix do Tocantins	05	01	04
Total	78	26	52

Fonte: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>. Acesso em: 10 fev. 2021

Em relação ao número de alunos matriculados nas redes e sistemas municipais de ensino da microrregião do Jalapão, organizamos duas tabelas referentes a 2014, antes da elaboração dos PME, e uma de 2020, com o objetivo de comparar os dados.

Tabela 4 – Número de matrículas da rede e sistema municipal de ensino da microrregião do Jalapão em 2014 e 2020

Alunos matriculados 2014 e 2020	
Ed. Infant.	Ensino Fund.

Municípios	Creche		Pré-Escola		Anos Iniciais		Anos Finais		Total	
	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020
Barra do Ouro	0	55	191	117	490	472	61	0	742	644
Campos Lindos	0	0	120	320	1190	882	590	617	1900	1.819
Centenário	42	28	17	40	218	132	114	134	391	334
Goiatins	278	147	456	397	1160	786	522	651	2.416	1.981
Itacajá	0	109	149	201	440	452	0	0	589	762
Itapiratins	57	85	85	81	407	304	0	0	549	470
Lagoa do Tocantins	29	56	141	124	503	431	13	69	686	680
Lizarda	0	8	98	65	259	277	20	35	377	385
Mateiros	0	19	86	88	305	226	187	0	578	333
Novo Acordo	67	102	112	116	454	370	370	16	1.003	604
Ponte Alta do Tocantins	119	135	189	155	390	627	120	0	818	917
Recursolândia	69	72	113	102	437	391	406	219	1.025	784
Rio Sono	84	34	100	111	404	385	117	130	705	660
Santa Tereza do Tocantins	0	0	85	69	288	262	180	154	553	485
São Félix do Tocantins	0	0	66	48	92	60	0	0	158	108

Fonte: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>. Acesso em: 10 fev. 2021

Analisando as duas tabelas, temos que, em 2014, era 12.490 alunos matriculados e, em 2020, esse número foi reduzido para 10.966, ou seja, houve uma redução em mais de 13% no número de alunos vinculados às redes e sistemas municipais de ensino, com destaque para Novo Acordo que tinha 1.003 alunos em 2014 e foi para 604 em 2020. Portanto, teve uma redução em torno de 40% em número de matrículas, o que significativamente implica em menos recursos financeiros, o que pode comprometer o planejamento da gestão e o cumprimento das metas estabelecidas no plano de educação.

Também, observamos que, em 2014, sete Municípios da microrregião do Jalapão não possuíam creche para as crianças de até três anos de idade em seu sistema de ensino (Barra do Ouro, Campos Lindos, Itacajá, Lizarda, Mateiros, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins). Em 2020, apenas três Municípios continuam desrespeitando os preceitos constitucionais e os planos de educação, Campos Lindos, São Félix do Tocantins e Santa Tereza do Tocantins.

Em relação ao ensino pré-escolar, que se destina às crianças de 4 a 5 anos de idade, todos os Municípios ofertam essa etapa de ensino, com destaque para Campos Lindos que, no período 2014 a 2020, houve uma acentuada elevação no número de matrículas da rede pública municipal, saindo de 120 alunos em 2014, para 320 matriculados.

Sobre o ensino fundamental anos iniciais, é a etapa de ensino que possui maior número de alunos matriculados no âmbito da rede/sistema municipal de educação da microrregião do Jalapão. No entanto, de 2014 para 2020, houve uma redução de 14% nesse total de alunos, saindo de 7.037

para 6.057. Chama atenção o Município de Campos Lindos, que teve uma redução de 25% no número de alunos matriculados nesse intervalo de tempo. Em virtude da não realização do censo demográfico em 2020, em decorrência da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus da Covid-19, não podemos aprofundar na análise para identificar as causas dessa brusca redução no número de alunos.

No ensino fundamental dos anos finais, em 2014, três Municípios, Itacajá, Itapiratins e São Félix do Tocantins, não ofertavam essa etapa de ensino. Em 2020, esse número subiu para seis, que, para além dos citados, anteriormente, temos Barra do Ouro, Mateiros e Ponte Alta do Tocantins. Em Novo Acordo, houve uma redução acentuada em relação ao número de alunos matriculados. Em 2014, eram 370 e, em 2020, apenas 16. Assim, os dados apontam que 40% dos Municípios da microrregião do Jalapão não ofertam mais o ensino fundamental anos finais e que, entre as razões, possa estar o processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto os anos finais ficaram a cargo do Sistema Estadual de Ensino.

Em relação ao indicador de monitoramento da qualidade da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que calcula a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho dos exames realizados pelos estudantes na 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano, vejamos a seguir os dados da microrregião do Jalapão entre os anos 2017 e 2019.

Tabela 5 – Resultados do Ideb dos Municípios da Microrregião do Jalapão nos anos 2017 e 2019

MUNICÍPIO	4ª série/ 4ª série/5ºano		8ª série/ 8ª série/9ºano		Meta Projetada Meta Projetada 4ª série/5ºano		Meta Projetada 02 Meta Projetada 8ª série/9ºano	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Barra do Ouro	4,1	4,0	*	*	4,4	4,7		
Campos Lindos	4,2	4,3	3,4	****	4,1	4,4	4,1	4,3
Centenário	4,5	4,7	****	2,7	4,2	4,5	4,2	4,4
Goiatins	4,0	4,1	4,5	3,6	4,2	4,5	3,8	4,0
Itacajá	5,6	6,3	*	*	5,5	5,8		
Itapiratins	4,9	4,9	*	*	4,9	5,2		
Lagoa do Tocantins	4,3	3,8	**	**	4,0	4,3		
Lizarda	4,2	3,9	**	**	4,1	4,4		
Mateiros	4,7	4,4	*	*	5,1	5,4		
Novo Acordo	4,6	4,8	**	**	4,4	4,7		
Ponte Alta do Tocantins	4,6	5,1	*	*	3,8	4,1		
Recursolândia	3,7	4,3	*	**	4,2	4,5	3,9	4,2
Rio Sono	**	4,3	*	*	***	***		
Santa Tereza	4,0	4,2	**	**	5,4	5,7		
São Félix do Tocantins	*	*	*	*				

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>

* Município não participou.

** Sem média no Saeb: não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

*** Sem média projetada.

**** número de participantes insuficiente.

Conforme consta na tabela anterior, em 2017, para a 4ª série/5º ano, apenas seis Municípios alcançaram a meta projetada pelo Ideb, Campos Lindos, Centenário, Itacajá, Itapiratins, Novo Acordo e Ponte Alta. Em 2019, com a exceção de São Félix do Tocantins, todos tiveram seus índices calculados, porém, apenas quatro Municípios alcançaram a meta projetada, sendo, novamente, Centenário, Itacajá, Novo Acordo e Ponte Alta. De modo geral, também, a média do Ideb de 2017 para 2019, de oito Municípios, melhoraram, com destaques para Itacajá, único a obter média acima de seis pontos.

Em relação aos dados da 8ª série/9º ano, apenas dois Municípios tiveram suas médias calculadas, Campos Lindos e Goiatins, sendo que este último atingiu 4,5, a meta do Ideb projetada para 2017. Em 2019, nenhum Município alcançou a meta projetada, sete não participaram do processo e seis não atingiram os requisitos necessários para ter o desempenho calculado. Ainda que esses dados do Ideb sejam apenas um recorte dos problemas que perpassam a realidade da microrregião do Jalapão, podemos apontar que o Ensino Fundamental Anos Finais seja o grande desafio para as redes e sistemas de ensino.

Diante desses dados e informações que sintetizam aspectos da realidade da microrregião do Jalapão, fica latente o desafio do planejamento de políticas públicas específicas às demandas locais. Compreendendo tal desafio como constitutivo das relações sociais, é, também, pela práxis do planejamento o caminho a se percorrer para se alcançar mudanças na educação municipal. É nesse sentido que buscamos compreender o PME.

3.5 A organização interna dos Planos Municipais de Educação da microrregião do Jalapão

Para analisar a organização interna dos PME, tomamos como ponto de partida as contribuições de Souza (2017) e a compreendemos não apenas como a ordem das informações e a descrição dos conteúdos dos documentos, mas sim o sentido que tais Planos poderão transmitir, pois, como nos orientam Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 433), “os textos de políticas não são simplesmente recebidos e implementados, mas, ao contrário, dentro da arena da prática estão sujeitos à interpretação e recriação”. Portanto, a análise dessa organização, nas cinco dimensões – normatização jurídica, metas e estratégias, Sistema Municipal de Ensino, Gestão democrática e diagnóstico da situação educacional – apresenta-se como uma possibilidade de apreender os entroncamentos da realidade educacional *jalapoeira*.

Em se tratando da consonância em políticas públicas³⁸, na literatura da área, não encontramos, propriamente, uma discussão epistemológica, e sim citações para expressar o seu significado literal. Sobre os PME, no Documento ‘O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações’ (BRASIL, MEC/SASE, 2014, p. 15-17) constam algumas orientações aos Municípios “3. PARA CONSTRUIR METAS EM CONSONÂNCIA COM O PEE E O PNE”, como “uma alternativa metodológica [...] na tarefa de elaboração de metas [...] tomando como exemplo a Meta 1 do PNE”.

Dentre as orientações, estão destacados diagnóstico, planejamento orçamentário, particularidades do Município, demandas da sociedade e equilíbrio entre o possível e o exequível das metas proposta no PNE e no PEE:

Para elaborar uma meta alinhada à meta nacional, o primeiro passo é **considerar o diagnóstico realizado pelo município** [...] com os dados e informações mais relevantes em mãos, deve-se **comparar a realidade do município para esta meta com as metas assumidas nos Planos Estadual e Nacional de Educação**. [...] Conhecida a necessidade de expansão, cabe agora **compará-la com as reais condições do município**. Para tanto, é necessário avaliar as possibilidades de novas construções, contratação de professores, aquisição de mobiliário, entre outros insumos, bem como os aportes orçamentários que devem ser mobilizados. Devem ser analisados, inclusive, os recursos que podem ser assegurados pelo estado e pela União, por intermédio de programas específicos para essa etapa da educação básica.

Portanto, de posse da análise da situação do município com relação à demanda e às possibilidades de expansão da oferta, a Equipe Técnica pode **construir uma proposta de meta para o período de dez anos** de duração do Plano Municipal de Educação, que deverá ser validada pela Comissão Coordenadora, submetida ao debate público, aprovada pelo Poder Executivo em forma de projeto de lei e votada na Câmara de Vereadores. (BRASIL, MEC/SASE, 2014, p. 15-17. Grifos nossos).

Em outro Documento, intitulado Consonância dos Planos Municipais ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024 – Lei nº13.005/2014 (BRASIL, 2017, s/p, grifos nossos), o MEC/SASE apresenta elementos para a conceituação sobre consonância no contexto do PNE:

II. MAS O QUE É CONSONÂNCIA NO CONTEXTO DO PNE?

Conceito: Consonância no contexto do PNE é o estado de harmonia entre os planos municipais e o Plano Nacional de Educação.

Para que um plano de educação seja considerado consonante, em sua construção, devem ser observados os padrões estabelecidos na lei do PNE, tanto na ESTRUTURA, quanto no CONTEÚDO.

Consonância de ESTRUTURA (Nota de rodapé 1: A consonância de estrutura, como não fora prevista na Constituição e na legislação em vigor, não foi considerada obrigatória para

³⁸ Realizamos pesquisa *online* sobre o uso significado de *consonância* em políticas públicas no site da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Encontramos 95 trabalhos relacionados ao Programa de Pós-Graduação em Educação, sendo 66 dissertações e 29 teses, e nenhuma vinculada a Universidade Federal do Tocantins.

os demais entes federados. Contudo é recomendável os planos se apropriem deste conceito, uma vez que favorece a própria análise de consonância de conteúdo dos PME bem como seu monitoramento e avaliação ao longo do decênio): a lei do PME deve ser constituída de **diretrizes, metas e estratégias**, sendo recomendável que estejam organizadas em grupos e **que se vinculem a cada uma das vinte metas do PNE, visando a facilitar o processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios frente ao nacional.**

Consonância de CONTEÚDO: O que se recomenda é que o plano contemple todos os níveis e modalidades de ensino além das questões de gestão, valorização dos profissionais da educação e financiamento.

Ressalte-se que o PME deve contribuir para que o país atinja as metas nacionais, mas não deve ser uma simples reprodução das 20 metas do PNE aprovado, porque precisa também considerar a realidade local, o universo de pessoas que serão beneficiadas e os custos envolvidos para a próxima década.

O Documento, também, traz orientações para a garantia da consonância entre as metas do PME e PNE, abordando que os planos municipais “são voltados para os territórios dos Municípios, não se limitando às Redes Municipais de ensino. A partir disso, é preciso articular as especificidades que cada tipo de meta do PNE estabelece com a realidade de cada Município.” Nesse sentido, define metas de universalização – 1, 2, 3, 4, 5, e metas que não versam sobre a universalização e totalidade – 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,15, 17, 18, 19 e 20, e defende o diagnóstico: “faz-se necessária uma análise situacional para que sejam mensuradas de forma coerente com a realidade local”. (BRASIL, 2017, s/p).

Ainda, orienta que as metas relacionadas ao ensino médio, técnico profissional e superior são de responsabilidade dos governos federais e estaduais. “Mas isso não significa o descompromisso dos Municípios. Todos os entes federados devem elaborar metas e estratégias capazes de ampliar ao máximo a oferta e a qualidade do ensino, garantindo direitos constitucionais e ajudando o país a atingir as metas nacionais.” (BRASIL, 2017, s/p).

E continua: “Assim, os planos municipais podem abordar essas metas em formato diferente do constante no PNE sem, contudo, deixarem de colaborar para o alcance da meta nacional.” (BRASIL, 2017, s/p).

Do exposto, compreendemos que, sobre consonância, quando temos uma política de amplitude nacional, desde o seu planejamento, é fundamental que ela envolva as partes. Assim, consonância é o esforço do ente federado em contribuir a sua maneira e especificidades para alcançar ou mesmo superar as metas definidas em nível nacional, e não, propriamente, algo ou um instrumento para padronizar os sistemas educacionais, mas um modo de dividir responsabilidade entre os entes federados, frente aos desafios para a efetividade de uma política pública educacional. Todavia, nessa relação, permanece uma questão: a União, por sua dimensão política e econômica, tem mais força

para direcionar como os demais entes devem colaborar? Como é possível dar equilíbrio nessa relação interfederativa?

3.5.1 Normatização jurídica dos Planos Municipais de Educação

De acordo com o portal PNE em Movimento³⁹, responsável pelo monitoramento dos planos de educação, os quinze Municípios que formam a microrregião do Jalapão sancionaram no ano de 2015 leis instituindo os PME, conforme estabelece a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), como demonstram os dados e informações contidos no quadro que segue.

Quadro 4 – Leis de criação dos PME da microrregião do Jalapão.

Município	Lei de Criação	Data de criação	Prazo de Vigência	Nº de artigos	Menção ao PEE	SME	Gestão Democrática
Barra do Ouro	Lei nº 172/2015	30/06/2015	2015 - 2025	15	Sim	90 dias	Não
Campos Lindos	Lei nº 002/2015	01/06/2015	2015 - 2025	11	Não	2 anos	Não
Centenário	Lei nº 371/2015	05/06/2015	2015 - 2025	13	Não	2 anos	2 anos
Goiatins	Lei nº 740/2015	22/06/2015	2015 - 2025	13	Sim	90 dias	90 dias
Itacajá	Lei nº 472/2015	25/05/2015	2015 - 2025	13	Sim	1 ano	1 ano
Itapiratins	Lei nº 348/2015	15/06/2015	2015 - 2025	7	Não	Não	Não
Lagoa do Tocantins	Lei nº 335/2015	22/06/2015	2015 - 2025	14	Não	3 anos	3 anos
Lizarda	**	15/05/2015	2015 - 2025	12	Não	Não	1 ano
Mateiros	Lei nº 129/2015	08/06/2015	2015 - 2025	15	Não	2 anos	2 anos
Novo Acordo	Lei nº 155/2015	23/06/2015	2015 - 2025	13	Sim	1 ano	1 ano
Ponte Alta do Tocantins	Lei nº 011/2015	08/06/2015	2015 - 2025	13	Sim	1 ano	1 ano
Recursolândia	Lei nº 176/2015	22/06/2015	2015 -2020	5	Não	Não	Não
Rio Sono	Lei nº 244/2015	17/06/2015	2015 - 2025	13	Sim	1 ano	1 ano
Santa Tereza do Tocantins	Lei 2889/2015	03/06/2015	2015 - 2025	13	Sim	1 ano	1 ano
São Félix do Tocantins	Lei nº 237/2015	22/06/2015	2015 - 2025	13	Sim	1 ano	1 ano

Fonte: elaboração do autor (2022).

** O documento disponibilizado no Portal PNE em Movimento não contém o número da Lei.

³⁹ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 08 fev. 2021.

Das leis que instituíram os PME, sobressai um ordenamento em comum entre si e com o PNE 2014-2024, principalmente, no que diz respeito ao conteúdo, como por exemplo, as **diretrizes**, sendo as mesmas estabelecidas em âmbito nacional, com exceção do PME de Itapiratins (2015) e de Recursolância (2015), que não as definiram. No quadro que segue, utilizamos o Plano de Mateiros (2015) como referência a fim de comparar com as diretrizes do Plano Nacional.

Quadro 5 – Escritos em comum entre o PME de Mateiros (2015) e o PNE 2014-2024

PME Mateiros 2015-2025	PNE 2014-2024
<p>Art. 3º São Diretrizes do PME: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (MATEIROS, 2015, grifo nosso).</p>	<p>Art. 2º São diretrizes do PNE: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV – melhoria da qualidade da educação; V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX – valorização dos(as) profissionais da educação; X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2018, grifo nosso)</p>

Fonte: PME Mateiros 2015-2025 e PNE 2014-2024.

Outro exemplo de escritos similares entre os PME é o artigo 2º, parágrafo §1º, das respectivas leis dos Municípios de Barra do Ouro (2015), Goiatins (2015), Itacajá (2015), Novo Acordo (2015), Ponte Alta do Tocantins (2015), São Félix do Tocantins (2015) e Santa Tereza do Tocantins (2015) que dizem “Os planos subnacionais (PME e PEE) devem contribuir, individualmente, para o cumprimento das Metas do PNE, inclusive nos mesmos prazos estabelecidos”.

Assim, mediante esses exemplos, indagamos, como esse escrito ausente no PNE 2014-2024 e PEE 2015-2024 externou-se nesses sete PME, sendo o mesmo número do artigo e parágrafo? Foi uma orientação dos Cadernos da SASE/MEC? Havia empresas ou indivíduos com consultorias que orientaram o processo da escrita dos PME? Foi uma ação direcionada por parte da Undime-seccional Tocantins?

Segundo Sousa (2015), durante o processo de elaboração dos PME, a Undime-Tocantins enviou aos Municípios uma Minuta de Projeto de Lei do PME com treze artigos, o que pode explicar o fenômeno de mais de 50% dos Planos possuírem a mesma quantidade de artigos no corpo da Lei.

Destacamos que, durante o processo de elaboração e/ou adequação dos PMEs, foi encaminhada aos Municípios uma Minuta de Projeto de Lei do PME (UNDIME, 2015b) contendo treze artigos apontando responsabilidades a serem assumidas pelos Municípios, tomando como referência a Lei do PNE. No entanto, as Leis de alguns PMEs não apresentam todos os artigos contidos na referida Minuta. Neste momento, não é objeto desta pesquisa, mas, posteriormente, em uma análise mais detida, será possível apreender quais artigos foram acrescentados e quais foram excluídos, explicitando o compromisso que determinado Município indica, ou não, assumir. (SOUSA, 2015, p. 129).

Outro ponto do aspecto normativo jurídico diz respeito ao Município de Recursolândia que definiu o **prazo para execução do PME** em cinco anos, em dissonância ao estabelecido pela lei do Plano Nacional. Perguntamos: Qual seria o motivo? Desconhecimento da lei nacional? Uso da prerrogativa da autonomia do Município?

Sobre o PME fazer menção ao PEE, de acordo com Souza e Menezes (2017), além de ser um valioso instrumento de gestão, carrega consigo uma particularidade, pois precisa atender aos objetivos e metas do Plano Nacional e traduzi-los para a realidade territorial do Estado e fazer com que suas metas e estratégias estejam articuladas às demandas municipais. Nesse aspecto, na pesquisa, identificamos que oito PME (Barra do Ouro, Itacajá, Goiatins, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins) fizeram menção no corpo da lei ao PEE. É possível que os demais não o tenham mencionado pelo fato de o PEE ter sido sancionado em 8 de julho de 2015, momento posterior a aprovação de todos os PME, o que pode ter fragilizado o processo de consonância desses Planos Municipais com o PNE e PEE.

Em relação ao **Sistema Municipal de Ensino/Educação**, o compreendemos à luz dos preceitos legais contidos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), LDB (BRASIL, 1996) e Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996), e em teses de autores como Cury (2000), Sarmento (2005), Lagares (2008) e Bordignon (2009), que o consideram como o movimento da institucionalização do conjunto das ações educacionais do Município, com autonomia e responsabilidade em articular políticas educacionais com os demais sistemas de ensino, em regime de colaboração. Nesse aspecto, identificamos que doze Municípios estabeleceram prazos para criarem leis específicas disciplinando seus sistemas, variando de 90 dias até três anos. Os Municípios de Itapiratins, Lizarda e Recursolândia não fizeram menção sobre esse tema na Lei.

Acerca do cumprimento da aprovação da Lei de Sistema Municipal de Educação na microrregião do Jalapão, até o final do ano de 2020, dez Municípios haviam instituído seu sistema próprio⁴⁰, portanto, gozavam de autonomia formal e competência para organizar a educação no âmbito municipal. Dentre esses Municípios, seis possuíam a Lei de criação do Sistema (Barra do Ouro (2011), Campos Lindos (2006), Novo Acordo (2007), Ponte Alta do Tocantins (2008), Recursolândia (2006) e São Félix do Tocantins (2014), evidenciando, assim, uma contradição com os seus respectivos PME, pois estabeleceram prazos para instituírem o Sistema, o que, em termos legais, estava instituído. Os Municípios de Santa Tereza do Tocantins (2018), Goiatins (2020), Itacajá (2017), Mateiros (2020) e Rio Sono (2021), criaram suas respectivas Leis de Sistema. Os Municípios de Centenário, Itapiratins, Lagoa do Tocantins e Lizarda continuam sem a Lei de seus Sistemas, portanto, vinculados às diretrizes e normatizações do Sistema Estadual de Ensino⁴¹.

Sobre os PME que estabeleceram prazos para criação de Lei de Sistema Municipal de Ensino/Educação, mas possuem os sistemas instituídos legalmente, reforça a nossa compreensão acerca da fragilidade, ou seja, de problemas no diagnóstico da situação educacional no processo de elaboração dos Planos da microrregião do Jalapão, pois nesse momento as informações referentes à realidade da educação municipal precisam ser levantadas, discutidas, a fim de saber de onde se está partindo e onde se pretende chegar (GANDIN, 2001).

A respeito da **gestão democrática**⁴², identificamos nos PME que onze Municípios estabeleceram prazos de 90 dias até 3 anos para criação de lei específica disciplinando essa concepção de gestão em suas respectivas redes de ensino, o que representa mais de 70% dos Municípios da microrregião do Jalapão. O PME de Barra do Ouro (2015), no art. 9º, faz menção à “gestão democrática da educação pública”, porém, não estabeleceu um prazo para o cumprimento. Os PME de Campos Lindos (2015), Itapiratins (2015) e Recursolândia não têm menção no texto da Lei a gestão democrática da educação em âmbito municipal, explicitando inconstitucionalidade e ilegalidade.

Após esse levantamento em cada PME acerca dos prazos para criação de lei para disciplinar a gestão democrática, percorremos os *sites* oficiais das prefeituras dos quinze Municípios, na seção

⁴⁰ A exemplo das leis que instituíram os PME, também, não encontramos a legislação referente ao SME nos *sites* das prefeituras e câmara municipais. As informações que obtivemos foram mediante consulta a Rede Colaboração Tocantins (RCT), que disponibilizou seu banco de dados para pesquisa.

⁴¹ Importante destacar que o recorte temporal da coleta de dados e informações foi até março de 2021.

⁴² De forma conceitual, assentados em Cury (2020, p. 173), compreendemos que gestão democrática é um processo que envolve “transparência, impessoalidade, autonomia, participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” e deve expressar os anseios e necessidades dos indivíduos, enquanto cidadãos capazes de exercerem o poder. Por isso, o autor define que gestão democrática é a gestão “de uma administração concreta”, pois concreto, significa etimologicamente, “nascer com e crescer com outro”, portanto, carrega consigo um caráter genitor, de construir uma nova cidadania, uma nova educação e uma nova escola.

de diários oficiais eletrônicos e das Câmaras Municipais, por meio de palavras-chave, mas não encontramos nenhuma lei sancionada referente ou fazendo alusão à gestão democrática da educação, o que reforça a nossa compreensão, de que sem as condições objetivas para a sua operacionalização, ainda que seja um princípio constitucional, a legislação em si e o PME não têm forças suficientes para efetivar a gestão democrática, pois é uma circunstância que depende de interesses políticos.

A falta de atos normativos que regulamentam a gestão democrática no âmbito da educação municipal, ainda, revela grande poder de intervenção e controle do poder público sobre a escola e a educação. Para Souza (2019), o ato de indicar política ou tecnicamente um diretor escolar pressupõe que a direção de uma escola pública não se apresenta como uma necessidade a ser realizada por um profissional do magistério. A gestão democrática, embora seja um preceito constitucional e presente na LDB, é um princípio que recebe resistência por parte do poder público em torná-la efetiva. Nesse sentido, o diretor continua a ser visto como uma extensão do governador, prefeito, deputados, vereadores e outros com poder político.

Além dessas limitações/dissonâncias presentes nos PME, os documentos analisados apresentam fragilidades no âmbito normativo-jurídico, pois há PME sem assinatura do Chefe do Poder Executivo; sem o número da lei que aprovou o plano; sem a data e identificação do local da sua publicação. Critérios esses indispensáveis para assegurar a validade de um documento oficial.

De acordo com a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro – Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (BRASIL, 1942), cuja ementa foi alterada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010, para “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro” (BRASIL, 2010), em seu art. 1º: “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias **depois de oficialmente publicada**” (BRASIL, 1942; grifos do autor). A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também, conhecida como Lei do Acesso à Informação (BRASIL, 2011), regula a União, estados e Municípios **quanto à publicação de informações** e a Constituição Federal (BRASIL, 1988; grifos do autor), assim como preconiza no art. 37 que a administração pública, de qualquer dos poderes (União, Estado e Município), é regida pelo princípio da publicidade, portanto seus atos administrativos devem ser publicados.

Sobre a publicação dos atos normativos, Soares (2008, n.p.), assentada em outros autores, escreve:

‘Publicação é o ato de tornar conhecida a lei por aqueles que lhe devem obediência’ (RÁO, 1999, p. 283), ou, nas palavras de Ferreira Filho (2001, p. 75-76), é a ‘comunicação destinada a levar ao conhecimento daqueles a que obriga o texto da lei’, constituindo tal comunicação a presunção de que todos conhecem a lei.

Melhor ainda:

A publicação é o ato pelo qual a decretação, sanção e promulgação da lei são levadas ao conhecimento dos componentes do Estado-sociedade e dos órgãos estatais, enfim, ao conhecimento de todos, para que lhe devam obediência. Então, determina o momento preciso que inicia a sua obrigatoriedade para com eles" (MELLO, 1979, p. 264).

Portanto, é sobre esse dever constitucional imposto ao chefe do Poder Executivo que se assenta o princípio da publicidade, de levar ao conhecimento de todos os atos administrativos praticados, ainda, que seja da competência do ente federado a definição da forma de publicizá-los. Soares (2008) aponta que o Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a publicação dos Atos deve ser feita no órgão oficial, com ênfase no Diário Oficial. Na esteira desse pensamento, como definiu Gruman (2012, p. 98), “o acesso é a regra e o sigilo a exceção, cabendo a Administração Pública atender às demandas de cidadãos e cidadãos”.

Partindo dessas orientações, na pesquisa procuramos encontrar as leis que instituíram os PME nos órgãos oficiais dos Municípios⁴³ tendo como primeira referência o Diário Oficial Eletrônico do Município e, posteriormente, no *site* da Câmara Municipal de Vereadores. Após o levantamento, identificamos que apenas o *site* do Município de Centenário trouxe a Lei nº 414/2019, de 3 de janeiro de 2019, que alterou o texto da Lei nº 371/2015, aprovando o PME; e Ponte Alta do Tocantins, por meio de uma Lei Complementar nº 60, de 12 de fevereiro de 2019, que alterou, inseriu e revogou metas e estratégias do PME. Outro aspecto observado é que em 40% dos Municípios (Goiatins, Lagoa do Tocantins, Novo Acordo, Ponte Alta, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins) os seus diários oficiais são referentes apenas aos atos do ano de 2021. Não obstante, o Município de Centenário, mesmo possuindo uma seção no *site* para o Diário Oficial, não dispõe de nenhum documento, enquanto no *site* da prefeitura de Lizarda não encontramos nenhuma menção ao Diário Oficial. Em relação aos *sites* das Câmaras Municipais, não encontramos nenhum documento oficial referente ao PME.

A partir dos resultados expostos ficaram evidentes os seguintes aspectos: a legislação em si não promove alterações nas práticas dos gestores municipais, sendo necessário que as equipes municipais tenham qualificação e condições materiais, principalmente, tecnológicas, para atenderem as prerrogativas da lei; apesar dos avanços das tecnologias e da ampliação ao seu acesso, ainda, é um desafio realizar pesquisas com documentos oficiais, em especial, de Municípios de pequeno porte e na área da educação, pois a falta de publicização de documentos oficiais e de transparência dos atos das prefeituras e Câmaras Municipais favorecem a desinformação, desmobilização da sociedade para

⁴³ A pesquisa foi realizada entre os dias 10 e 25 de fevereiro de 2021.

questionar e reivindicar melhorias ou preservar os direitos adquiridos. Até que ponto a falta de transparência nos serviços públicos desses Municípios não seria uma ação política intencional a fim de desmobilizar e/ou dificultar a fiscalização? Por isso, o acesso à informação, além de ter o caráter de fiscalizar e controlar os atos governamentais, é formativo, possibilitando aos sujeitos o exercício da cidadania, que ao invés de serem conduzidos, são corresponsáveis pelos próprios caminhos (FLACH, 2019). Nesse caso, reiteramos a importância da materialização da gestão democrática com seus espaços e mecanismos no âmbito da educação municipal.

3.5.2 Metas e estratégias: pretensões e caminhos

Em relação às metas e estratégias contidas nos PME da microrregião do Jalapão, os dados e informações apresentados na tabela que segue nos mostram a organização interna dos Planos.

Tabela 6 – Quantitativo de metas e estratégias dos PME da microrregião do Jalapão

Municípios	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16	M17	M18	M19	M20	M21	M22	Total
Barra do Ouro	14	14	10	14	9	9	22	7	10	7	6	12	10	6	11	6	7	6	6	12			198
Campos Lindos	8	5	4	4	4	4	5	9	6	6	6	5	12	19	4	4	6	13					124
Itapiratins	11	11	-	3	4	6	7	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	2				48
Centenário	10	6	5	13	6	3	3	10	3	1	4	4	12	4	9	7	35	13					148
Goiatins	17	12	10	19	8	9	36	6	12	11	14	21	9	15	12	6	4	8	8	12			249
Itacajá	24	13	24	22	7	20	7	11	11	9	9	7	13	16	8	9	9	11	10	10	45	23	318
Lagoa do Tocantins	15	13	05	07	14	06	29	06	10	10	06	10	02	07	07	10	07	08	09	08			189
Lizarda	15	15	17	16	07	07	27	07	12	08	09	16	07	07	14	16	07	06	09	14			236
Mateiros	12	19	20	22	08	14	49	07	16	10	14	21	07	05	19	04	10	08	14	11			290
Novo Acordo	16	27	06	08	05	05	10	05	08	04	04	04	04	04	05	06	05	09	09	06			150
Ponte Alta	34	18	29	09	14	15	07	11	08	06	08	08	09	11	11	09	13	18	34	24			296
Recursolândia	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Rio Sono	18	14	14	19	07	09	36	06	12	11	14	21	09	15	13	06	05	08	08	12			257
Santa Tereza	16	20	12	11	11	09	30	07	10	09	09	16	06	10	10	06	04	07	08	10			221
São Félix	20	20	10	04	11	04	13	13	07	35	19	10	08	03	05	11	12	07	12	27	15		266

Fonte: elaborado pelo autor (2021)

*Não identificado no PME

 Qualidade da Educação Básica

 Valorização dos profissionais da educação

Conforme apresenta a tabela, onze PME têm 20 metas, portanto, em consonância com o quantitativo de metas do PNE (2014-2024). No entanto, essa consonância quantitativa de metas e estratégias não implica consonância com o conteúdo político educacional do Plano Nacional, como explicitado, que precisa ser coerente e conectado ao projeto de desenvolvimento local, de maneira prática e viável.

O que verificamos, por exemplo, no quadro que segue, não é consonância, quando identificamos que o PME de Itacajá (2015), na Meta 1 não retirou o termo PNE do seu texto e, nas metas 2, 3, 4, 5 e 6, o PME de Lizarda utilizou basicamente o mesmo texto do PNE, inclusive os valores percentuais de atendimento escolar.

Quadro 6 – Comparativo de metas dos PME com o PNE 2014-2024

PME 2015-2025	PNE 2014-2024
<p>Meta 01 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) 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 até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (ITACAJÁ, 2015, grifos nossos).</p>	<p>Meta 01 universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014a).</p>
<p>Meta 02 Universalizar, o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME. (LIZARDA, 2015).</p>	<p>Meta 02 Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. (BRASIL, 2014a).</p>
<p>Meta 03 Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda 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). (LIZARDA, 2015).</p>	<p>Meta 03 Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento. (BRASIL, 2014a).</p>
<p>Meta 04 Universalizar, para a população de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (LIZARDA, 2015).</p>	<p>Meta 4 Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (BRASIL, 2014a).</p>
<p>Meta 05 Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. (LIZARDA, 2015).</p>	<p>Meta 5 Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2014a).</p>
<p>Meta 06 Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) as escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica. (LIZARDA, 2015).</p>	<p>Meta 06 Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica. (BRASIL, 2014a)</p>

Fonte: Planos de educação.

Os PME de Itacajá (2015) tem 22 metas e São Félix do Tocantins com 21, enquanto os PME de Campos Lindos (2015) e Centenário (2015) apresentam 18 metas. O PME de Itapiratins (2015) contém 10 metas, porém o documento traz ao todo 20 metas, com o objetivo de evidenciar e excluir as metas que considera não ser da competência do Município, que, por sinal, apresentam a mesma escrita das metas do PNE 2014-2024, conforme a figura que segue.

Figura 1 – Metas do PME de Itapiratins 2015-2025

<p align="center">Meta 3 (Não compete ao Município)</p> <p>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).</p>
<p align="center">Meta 8 (Não compete ao Município)</p> <p>Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.</p>
<p align="center">Meta 9 (Não compete ao Município)</p> <p>Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos</p>
<p align="center">Meta 10 (Não compete ao Município)</p> <p>Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.</p>
<p align="center">Meta 11 (Não compete ao Município)</p> <p>Triplidar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.</p>
<p align="center">Meta 12 (Não compete ao Município)</p> <p>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.</p>
<p align="center">Meta 13 – Exclusivo das universidades, o município não atende.</p> <p>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.</p>
<p align="center">Meta 14 (Não compete ao Município)</p> <p>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.</p>
<p align="center">Meta 20 (Não compete ao Município)</p> <p>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.</p>
<p align="center">Meta 15 (Não compete ao Município)</p> <p>Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PME, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>

Sobre o PME de Itapiratins (2015), ainda, que o poder público local considere que os conteúdos de determinadas metas não sejam da sua competência direta, tais

Sobre o PME de Itapiratins (2015), ainda, que o poder público local considere que os conteúdos de determinadas metas não sejam da sua competência direta, tais como, elevar o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* ou triplicar as matrículas de educação profissional de nível médio, essa decisão do Município fere o preceito legal ao se contrapor à própria lógica do PNE que, em suma, tem por objetivo agregar um conjunto de esforços dos entes federados para a orientação de política pública educacional.

Outro aspecto inusitado que encontramos na análise trata-se do PME de Itacajá (2015), cujas metas são semelhantes, textualmente, ao PEE. Mas por que inusitado? Primeiro, pelo fato de o PEE ter sido aprovado em 8 de julho de 2015, momento posterior ao PME, aprovado em 25 de maio de 2015. O outro motivo tem a ver com o conteúdo ser mais inclinado às atribuições e competências do Sistema Estadual de Ensino, tanto que o próprio texto do PME mantém expressões como Seduc.⁴⁴ Isso pode ter ocorrido pelo fato de as metas do PEE terem sido apresentadas aos Municípios antes da finalização de sua elaboração.

Ainda, sobre as metas do PME de Itacajá (2015), de modo geral, o seu conteúdo usurpa a própria competência legal do Município, como por exemplo, ao definir que a meta 11 tenha como objetivo garantir que seja abordada a temática da educação ambiental em todos os componentes curriculares, para todos os níveis e modalidades da educação. Perguntamos: Inclusive para o Ensino Médio e a educação superior? De acordo com a LDB (BRASIL, 1996, art.11, inciso V), só é permitida a atuação do Município em outros níveis de ensino “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”. Não obstante, tem a estratégia 11.1 que traz, textualmente, “criar na Seduc um setor de educação voltado para a educação ambiental”.

A seguir, temos o quadro que traz em mais detalhes as metas que parecem ter sido aprovadas sem o devido conhecimento ou atenção à escrita do Plano.

⁴⁴ Uma temática que precisa ser pesquisada para compreender como se desenvolveu o movimento do planejamento e o tensionamento entre Estado e Municípios durante a elaboração dos seus respectivos planos subnacionais.

Quadro 7 – Comparativo de metas do PME de Itacajá (2015) e PEE Tocantins (2015)

PME de Itacajá (2015)	PEE do Tocantins (2015)
<p>META 11 Garantir a abordagem da educação ambiental com uma dimensão sistêmica, inter, multi e transdisciplinar, de forma contínua e permanente nos componentes curriculares de todos os níveis e modalidades da educação, enfatizando a natureza como fonte de vida e relacionando o meio ambiente com as temáticas educacionais e sociais. 11.1. Criar e fortalecer na SEDUC, até o segundo ano de vigência deste PME, um setor de educação ambiental, com orçamento e recursos humanos necessários, para implantação das diretrizes nacionais de educação para a educação ambiental e as políticas estaduais correlatas; 11.2. Garantir o cumprimento da política e do programa estadual de educação ambiental do estado, com base nas diretrizes curriculares nacionais para educação ambiental, desenvolvendo interinstitucionalmente a valorização e sustentabilidade socioambientais, biodiversidade, diversidade regional e cultural; [...] META 12 Universalizar a implementação das diretrizes nacionais para a educação em direitos humanos no currículo, na gestão pedagógica e administrativa das escolas, bem como nos setores da SEDUC, até o quinto ano da vigência do PME.</p>	<p>META 11 Garantir a abordagem da educação ambiental como dimensão sistêmica, inter, multi e transdisciplinar, de forma contínua e permanente em todos os níveis e modalidades da educação, enfatizando a natureza como fonte de vida e a relação da humanidade com o meio ambiente. 11.1. Criar e fortalecer na Seduc/TO e diretorias regionais de educação, um setor de educação ambiental, com orçamento e recursos humanos necessários, para implementação das diretrizes nacionais da educação ambiental e políticas estaduais e municipais correlatas; 11.2. garantir, o cumprimento das políticas e programas estaduais de educação ambiental, com base nas diretrizes curriculares nacionais para educação ambiental, desenvolvendo interinstitucionalmente a valorização e sustentabilidade socioambiental, biodiversidade, diversidade regional e cultural; [...] META 12 Universalizar, até o quinto ano da vigência deste PEE/TO, a implementação das diretrizes nacionais para a educação em direitos humanos na Seduc/TO, nas diretorias regionais de educação, na gestão pedagógica e administrativa das escolas e no currículo da educação básica.</p>
<p>META 18 Instituir, no primeiro ano de vigência do PME, o programa de formação continuada para profissionais da educação básica, sob o gerenciamento do Estado extensivo aos municípios, com a finalidade de sistematizar cursos demandados e ofertados, seja de iniciativa própria ou adesões a programas do MEC, estabelecendo monitoramento sistemático. (ITACAJÁ, 2015, grifo nosso).</p>	<p>META 20 Instituir, no primeiro ano de vigência deste PEE/TO, programa de formação continuada para profissionais da educação básica, sob o gerenciamento do Estado, extensivo aos municípios, com a finalidade de sistematizar cursos demandados e ofertados, seja de iniciativa própria ou adesões a programas do MEC, estabelecendo monitoramento sistemático. (TOCANTINS, 2015, grifo nosso)</p>

Fonte: planos de educação.

Quanto às estratégias nos PME, em números absolutos, há grande variedade. Destacam-se em termos gerais os PME de Itacajá (2015), com 318 estratégias distribuídas em 22 metas; Ponte Alta do Tocantins, com 296 estratégias e 20 metas; e Mateiros, com 290 estratégias e 20 metas. Aprofundando a análise, identificamos que, dos quinze Planos analisados, quatorze apresentam com maior quantidade de estratégias a meta que trata da qualidade da educação básica, equivalente à meta 7 do PNE, com destaques para os PME de Mateiros (2015) e Itacajá (2015), que definiram respectivamente 49 e 45 estratégias. Em relação à meta que define a valorização dos profissionais em educação, portanto, a classe trabalhadora, uma quantidade

bem menor de estratégias: os PME de Centenário (2015), Goiatins (2014) e Santa Tereza do Tocantins (2015) definiram 4 estratégias e o PME de Itapiratins (2015) uma única estratégia.

Essa lógica, também, se faz presente no PNE 2014-2024, como escreve Saviani (2016, p. 326-327):

A meta com maior número de estratégias é a de número 7, que trata da qualidade da educação básica aferida pelos resultados de testes padronizados da educação básica aferida pelos resultados de testes padronizados (IDEB e PISA), com 25 estratégias ampliadas para 36 no texto aprovado. E a meta com menor número era a de número 19, referente à gestão democrática, com apenas duas estratégias que, na versão final aprovada, se elevou para 8. Assim, no texto finalmente aprovado, a meta com menor número de estratégias passou a ser de a de número 17, que trata da valorização dos profissionais do magistério, que continha três estratégias no projeto original e passou para quadro no texto final. Embora a questão quantitativa não seja critério suficiente para se aquilatar a importância atribuída às metas, não deixa de ser sintomático que a meta relativa à avaliação por resultados, sem dúvida o carro-chefe das políticas de educação na atualidade tanto em âmbito mundial como nacional, tenha sido aquinhoadada com uma quantidade disparadamente maior, enquanto a valorização dos profissionais da educação, corresponda à meta com o menor número de estratégias voltadas à sua consecução.

Entendemos que não é o número de estratégias que define a efetividade de um plano educacional ou sua qualidade, mas o conteúdo de tais estratégias revelam a intencionalidade das políticas públicas. Neste aspecto, a qualidade da educação em questão, conforme a meta 7 do PNE (BRASIL, 2014a), é atingir médias nacionais para o Ideb⁴⁵, portanto, é compreendida como bons resultados nas avaliações de larga escala em nível nacional, excluindo-se os fatores socioeconômicos e culturais externos à escola.

Essa lógica de avaliar a educação pública assentada no controle de resultados, implementada no Brasil a partir da década de 90, por meio da prática, também, conhecida como Nova Gestão Pública (NGP), conforme Oliveira (2015, p. 639), tornou a avaliação um “mecanismo central de regulação”. Sobre essa tendência regulatória e meritocrática implementadas nos planos nacionais e subnacionais, escreve a autora:

Ao recorrerem aos sistemas de avaliação em larga escala produzidos por especialistas, exteriores ao contexto escolar, os governos justificam suas escolhas e orientam suas ações fundamentando-se na “indiscutível” racionalidade administrativa que persegue a eficiência como um fim, o que acaba por retirar o foco da discussão sobre o direito à educação. Ao concentrar as atenções na eficiência do sistema, esses governos miram o melhor desempenho, baseado no mérito alcançado a partir de suposta igualdade de condições, como critério de justiça. (OLIVEIRA, 2015, p. 640-641).

⁴⁵ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é um indicador de qualidade criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas (ASSIS, 2017).

Portanto, não se trata de mera coincidência que o PNE 2014-2024 e os PME da microrregião do Jalapão possuam maior quantitativo de metas relacionadas à qualidade da educação e menor número acerca da valorização dos profissionais em educação, mas uma consonância intencional de uma política pública e agenda em comum, iniciada na década de 1990, que compreende a educação não como bem público, mas como mercadoria, passível de ser aferida, medida e controlada.

3.5.3 O diagnóstico da situação educacional

No processo de elaboração do PME, consideramos o diagnóstico da situação educacional um dos principais atos do planejamento, pois tem como objetivo levantar dados e informações acerca da situação educacional e que servirão de subsídios para orientar as tomadas de decisões (BORDIGNON, 2009; BONAMINO et. al., 2006).

A partir dessas considerações, analisamos os PME disponibilizados no *site* do PNE em movimento, referentes aos Municípios da microrregião Jalapão, e identificamos que três Planos não apresentaram o diagnóstico: Campos Lindos (2015), Itapiratins (2015) e Ponte Alta do Tocantins (2015); e doze o apresentam: Barra do Ouro (2015), Centenário (2015), Goiatins (2015), Itacajá (2015), Lagoa do Tocantins (2015), Lizarda (2015), Mateiros (2015), Novo Acordo (2015), Recursolândia (2015), Rio Sono (2015), Santa Tereza do Tocantins (2015) e São Félix do Tocantins (2015).

Quadro 8 – Relação de Municípios no processo de elaboração do PME: diagnóstico, equipe técnica, histórico e menção a Sase

Município	Realizou Diagnóstico	Equipe Técnica	Processo histórico do PME	Menção a Sase
Barra do Ouro	Sim	Não	Sim	Não
Campos Lindos	Não	Sim	Não	Não
Centenário	Sim	Não	Não	Não
Goiatins	Sim	Sim	Sim	Não
Itacajá	Sim	Não	Sim	Não
Itapiratins	Não	Não	Não	Não
Lagoa do Tocantins	Sim	Sim	Sim	Sim
Lizarda	Sim	Não	Não	Não
Mateiros	Sim	Sim	Sim	Não
Novo Acordo	Sim	Sim	Não	Não
Ponte Alta do Tocantins	Não	Sim	Não	Não
Recursolândia	Sim	Sim	Não	Não
Rio Sono	Sim	Sim	Sim	Sim
Santa Tereza do Tocantins	Sim	Sim	Não	Sim
São Félix do Tocantins	Sim	Não	Sim	Não

Fonte: Planos Municipais de Educação

A prática de aprovar planos educacionais com a ausência do instrumento diagnóstico não se resume aos Municípios de pequeno porte, pois o próprio PNE (2014 – 2024) foi aprovado sem apresentar dados e informações sobre a realidade educacional.

Sobre os diagnósticos presentes nos documentos, verificamos que a expressão “diagnóstico” se apresenta em alguns planos com significados ou expressões distintas. No PME de Lizarda (2015, p. 10), aparece como “caracterização do município”. No documento de Recursolândia (2015, p. 6), o diagnóstico tem como objetivo identificar as “necessidades educacionais, para superar os problemas e atingir objetivos, por meios de metas e recursos previamente definidos”. No documento de Mateiros (2015, p.24), consta que o diagnóstico traz “a realidade educacional municipal em todos os seus níveis e modalidades”. Em Barra do Ouro (2015, s/p), o diagnóstico é concebido como “uma análise da situação social e educacional do município” e, no de São Félix do Tocantins (2015, p. 8), o diagnóstico significa “tomar consciência da realidade histórica do município”.

De modo geral, essas expressões não definem a natureza do diagnóstico, mas podem revelar as intencionalidades e concepções da equipe técnica responsável por sua elaboração, como por exemplo, em Lizarda (2015), que, ao tomar o diagnóstico como característica do Município, se atenta mais em descrever a história do Município, os primeiros habitantes, aspectos geográficos, climáticos, políticos, econômico e cultural. Chama atenção que no corpo do diagnóstico foi inserida uma lista de nomes e expressões típicas da região, uma espécie de minidicionário, o hino e a bandeira do Município, o que reforça a compreensão do diagnóstico como instrumento para afirmar a identidade lizardense.

Ainda, nessa perspectiva de considerar o diagnóstico como característica histórica do Município, chama atenção que o PME de Mateiros (2015), que faz uma descrição técnica da formação geológica, dos solos e vegetação do Município e, também, apresenta informações sobre a estrutura física da saúde pública, como por exemplo, que até 2010 não tinha nenhum leito de atendimento cadastrado junto ao Sistema Único de Saúde (SUS), o que revela o nível de abandono e precariedade do serviço público de saúde aos moradores de grande parte do Jalapão, fruto de uma política de governo capitalista que estimula a concentração de renda e a desigualdade, que viu de 2005 a 2015, o número de milionários crescer 510%, enquanto a população ainda passa fome no Estado do Tocantins⁴⁶.

⁴⁶ <https://m.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1638650-no-tocantins-populacao-passa-fome-enquanto-numero-de-milionarios-cresce-510-em-dez-anos.shtml>. Acesso em: 05 de jul. 2021.

Nessa linha de pensamento, o diagnóstico do PME de Goiatins (2015, s/p.) enfatiza o aspecto econômico do Município, com dados sobre “valor adicionado bruto a preços correntes por setor de atividade” entre 2009 e 2019, “Evolução dos saldos do emprego formal por setor de atividade econômica”, além do nível educacional dos ocupados, média de renda da população, produção agrícola, números de rebanhos, valores de financiamento concedido a produtores e cooperativas agrícolas por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o nível de consumo de energia por classe social. Também, traz um detalhado levantamento sobre o quantitativo de automóveis e sistema habitacional municipal.

O PME de Itacajá (2015) compreende que o diagnóstico deve abranger somente os aspectos educacionais, como o quantitativo e a infraestrutura das escolas da zona rural e urbana, organização interna, indicadores educacionais, taxa de aprovação, reprovação, evasão, abandono, número de matrícula por modalidade, taxa de analfabetismo, participação e resultados dos exames nacionais, porém, com maior destaque para a educação municipal. Os dados relacionados ao sistema estadual de ensino se resumem em apresentar o quantitativo de alunos do ensino médio e da educação de jovens e adultos. Os aspectos históricos, geográficos, demográficos, turísticos, econômicos e culturais do Município, ocupam a seção “introdução”, como uma prévia ao diagnóstico.

Em relação aos aspectos educacionais, os diagnósticos de Rio Sono (2015) e São Félix do Tocantins apresentam 61 e 102 tabelas respectivamente, com maior ênfase para a educação infantil e ensino fundamental, sendo todas extraídas do portal do MEC/INEP, sem nenhuma reflexão, problematização, análise e questionamento, conforme as figuras que seguem.

Figura 2 – PME de Rio Sono 2015-2025

Tabela 28- Matrículas da Educação Infantil no campo - Matrículas da Educação Infantil no campo Todas as redes Pública Privada

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	23	23	0
2011	72	72	0
2012	81	81	0
2013	72	72	0

Fonte: MEC/Inep/Deed/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Tabela 29- Etapa / Creche - Matrículas da Educação Infantil no campo Etapa / Creche Todas as redes Pública Privada

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	0	0	0
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	12	12	0

Fonte: MEC/Inep/Deed/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Tabela 30 Etapa / Prê-escola - Matrículas da Educação Infantil no campo Etapa / Prê-escola Todas as redes Pública Privada

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	23	23	0
2011	72	72	0
2012	81	81	0
2013	60	60	0

Fonte: MEC/Inep/Deed/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Percentual de matrículas de alunos surdos com educação bilingue

Tabela 31- Surdez e/ou deficiência auditiva / Etapa / EB

Ano	Todas as redes		Pública		Privada	
2007	0%	0	0%	0	0%	0
2008	0%	0	0%	0	0%	0
2009	0%	0	0%	0	0%	0
2010	0%	0	0%	0	0%	0
2011	0%	0	0%	0	0%	0
2012	0%	0	0%	0	0%	0
2013	0%	0	0%	0	0%	0

Fonte: MEC/Inep/DEED/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Figura 3 – PME de São Félix do Tocantins 2015-2025

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2012	10	10	0
2013	15	15	0

Fonte: MEC/Inep/Deed/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Matrículas da Educação Infantil no campo Todas as redes Pública Privada 2007 2009 2011 2013 051015-5

Etapa / Creche

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	0	0	0
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	0	0	0

Fonte: MEC/Inep/Deed/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Matrículas da Educação Infantil no campo Etapa / Creche Todas as redes Pública Privada 2007 2009 2011 2013 0

Etapa / Pré-escola

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	10	10	0
2010	12	12	0
2011	7	7	0
2012	10	10	0
2013	15	15	0

Fonte: MEC/Inep/Deed/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Matrículas da Educação Infantil no campo Etapa / Pré-escola Todas as redes Pública Privada 2007 2009 2011 2013 051015-5

Matrículas da Educação Infantil em comunidades indígenas

Fonte: *printscreens* do PME de São Félix do Tocantins (2015)

O PME de Novo Acordo (2015) destaca em seu diagnóstico a descrição física das escolas dos sistemas municipal e estadual de ensino. Para cada unidade escolar, é realizada uma minuciosa descrição, como origem, infraestrutura, equipe gestora, quantitativos de servidores do quadro docente e administrativo, quantitativo de alunos em cada etapa de ensino, assim como

taxas de evasão, abandono, aprovação, reprovação e transferência, resolução de autorização e funcionamento e concepção pedagógica.

O PME de Santa Tereza (2015, p.39-40) traz em seu diagnóstico uma análise sobre os problemas educacionais e necessidades que perpassam o Município, como a distorção idade-série, resultados educacionais, problemas de infraestrutura e a desigualdade socioeconômica:

A taxa de distorção idade-série indica o percentual de estudantes com idade superior à recomendada, em cada nível de ensino. A defasagem de dois anos ou mais é considerada um grave problema para a rede de ensino, pois acaba motivando a interrupção de percurso escolar (evasão). Neste sentido, faz-se necessário rever as políticas pedagógicas e de abordagem do problema no Município, rompendo a estrutura seriada de organização escolar.

As informações sobre o desempenho dos estudantes servem não apenas para avaliar o rendimento individual discente, mas também para verificar a eficiência da rede de ensino, para aplicar ações de correções das taxas de distorção idade-série e de interrupção do percurso escolar (abandono).

As escolas existentes ainda carecem de urgentes reformas para dispor de melhores condições de aprendizagem aos estudantes e de trabalho aos educadores, sobretudo na perspectiva da expansão da escola integral e de tempo integral.

Diante dos índices socioeconômicos já expostos, urge a integração das políticas públicas através de ações intersetoriais e interinstitucionais, numa perspectiva multidisciplinar, que leve em consideração as reais necessidades da cidade e da sua população e que prime, no âmbito educacional, pela oferta de uma educação de qualidade social, formadora do cidadão crítico e participativo.

Diante dessas informações extraídas dos PME circunscritos à microrregião do Jalapão, é possível levantarmos algumas hipóteses que podem revelar compreensões distintas acerca do sentido/significado do diagnóstico da situação educacional, tais como:

- a) o diagnóstico deve descrever as características predominantes do Município, nos aspectos histórico, geográfico, econômico, político, cultural e educacional; enfatiza-se, assim, a descrição em detrimento da reflexão;
- b) o diagnóstico deve ser constituído apenas por informações relacionadas diretamente ao campo da educação; os demais aspectos são secundarizados e tratados fora do diagnóstico;
- c) o diagnóstico deve voltar-se para descrever a situação das escolas no Município; não sendo compreendido enquanto análise do território de maneira integrada;
- d) o diagnóstico deve apresentar uma reflexão dos problemas, anseios e necessidades do Município no campo da educação;

Em assim sendo, problematizamos seus conteúdos político-educacionais, natureza e concepção, considerando a importância do diagnóstico situacional e o fato de ser um dos principais problemas em um plano. De acordo com Gandin (2001, p. 154),

Não temos, ainda, suficientemente desenvolvidos, técnicas, instrumentos, modelos para isto; falta-nos coragem para ver as falhas de nossa prática; muitas vezes ainda não temos clareza sobre o que seja um diagnóstico nem como ele deve ser desenvolvido; há carências, ainda de referencial teórico, e como consequência, faltam-nos critérios para julgar a realidade.

Em se tratando dos PME analisados, supomos que a falta de instrumentos e de formação técnica para interpretar os dados e as informações contidas nos indicadores quantitativos e as informações qualitativas presentes nos diagnósticos, podem ter contribuído para que se apresentassem de maneira mais descritiva, com pouca reflexão e problematização, o que pode refletir na própria exequibilidade das metas e, conseqüentemente, na consonância entre os planos nacional e estadual.

Por outro lado, compreendemos que, elaborar um diagnóstico da situação educacional, para subsidiar a construção de um plano de duração decenal é uma tarefa complexa e exige:

- a) organizar um coletivo de profissionais qualificados de diversas áreas de conhecimento;
- b) ter a participação efetiva da sociedade durante todo o processo de elaboração do PME;
- c) analisar as informações, dados e indicadores sociais e educacionais relacionados ao território,
- d) identificar os problemas e desafios que perpassam a educação no território;
- e) fazer o levantamento de investimentos financeiros, técnico e operacional necessários para a execução de cada meta em determinado período de tempo;
- f) definir metas e estratégias que estejam em sintonia com as necessidades do território e da região e com os demais planos nacional e estadual.

Por isso, durante a elaboração do PME, tem-se a necessidade de um trabalho intersetorial, articulado pela gestão democrática e popular, com autonomia para analisar uma gama de dados, informações e indicadores socioeducacionais e situá-los nos contextos nacional, estadual e municipal, além do recurso financeiro necessário. Porém, muitas vezes, as condições objetivas dos Municípios, sobretudo de pequeno porte, não permitem formar uma equipe técnica qualificada, o que pode comprometer a efetividade do plano em atender a demanda local.

Ainda sobre a Equipe Técnica (coletivo de profissionais qualificados), identificamos que apenas dez PME citam-na em seus documentos: Campos Lindos (2015), Goiatins (2015),

Lagoa do Tocantins (2015), Mateiros (2015), Novo Acordo (2015), Ponte Alta (2015), Recursolândia (2015), Rio Sono (2015), Santa Tereza do Tocantins (2015) e São Félix do Tocantins (2015). Quando o Plano não cita os sujeitos que participaram desse importante momento de discussão, debate e elaboração das diretrizes, metas e estratégias para a definição das políticas públicas educacionais municipais, revela-se a maneira como concebe a realidade, formada de partes, de fatos atômicos, ou seja, de fenômenos sociais isolados que não se conectam e integram (TRIVIÑOS, 1987).

Sobre o processo de elaboração do PME, apenas sete documentos apresentam em seu corpo, ainda que de modo breve, a data, horário, local e membros participantes. Dos quinze PME analisados, a exceção é Itacajá (2015), o único que apresentou uma extensa ata, que descreve todos os encontros de maneira minuciosa, a distribuição das temáticas entre os grupos de trabalho e responsáveis, a metodologia adotada, as discussões e aprovação de todas as metas.

Explicitar as etapas e os agentes envolvidos na construção de um plano educacional permite um desvelamento maior da realidade, que além do valor histórico e da preservação da memória, do ponto de vista da pesquisa, possibilita apreender as intenções políticas, com suas ambiguidades, contradições e omissões (SHIROMA et al., 2005).

Em relação ao PME fazer menção às contribuições da SASE durante o processo de elaboração, identificamos apenas nos PME de Lagoa do Tocantins (2015), Rio Sono (2015) e Santa Tereza do Tocantins (2015). Não havia nenhuma obrigatoriedade por parte do Município em fazer referência ao órgão, e o fato de não constar no documento não implica omissão junto aos Municípios, por meio da ação dos avaliadores técnicos da Undime e Seduc. Porém, essa ausência e a média de 23 Municípios por Avaliador Educacional Técnico não fragilizaram esse processo de assistência e acompanhamento?⁴⁷ São questões que deixamos para futuras pesquisas.

Em razão dos entroncamentos da realidade educacional *jalapoeira* aqui analisados, essa pesquisa reitera que as desigualdades educacionais são latentes e desafiadoras, e não é por meio do espontaneísmo, voluntarismo e força de vontade que tal realidade será transformada. A caminhada é longa, por isso em meio às contradições, a concepção aqui defendida é da condução da educação municipal assentada em um planejamento, não em improvisações; em um diagnóstico efetivo do Município e de sua situação e possibilidades no/e para o campo

⁴⁷ De acordo com Sousa (2015), a Equipe de Avaliadores Educacionais Técnicos foi oficialmente apresentada aos Municípios no dia 07 de agosto de 2014, por meio de ofício e a distribuição dos seis Avaliadores Educacionais em regionais de ensino, conforme as treze Regionais de Gestão e Formação da Seduc. Atualmente, denomina-se Diretoria Regional de Ensino (DRE).

educacional, não em levantamentos descontextualizados; em um plano de Estado, não de governos; em metas e estratégias consonantes com as políticas da União e do Estado e que atendam às especificidades locais; na implementação políticas públicas municipais emanadas do PME, que deve ser acompanhado, monitorado e avaliado, ao contrário de planos estratégicos puramente para atender às formalidades políticas; tendo por objetivo a conquista da autonomia do sistema municipal de ensino, sabendo que isso implica mais do que elementos técnicos; materializando a gestão democrática da educação com seus princípios, espaços e mecanismos, ao contrário das históricas indicações políticas ou das apregoadas inovações apresentadas pelas mais diversas formas de privatização da educação que têm se apresentado aos municípios, como empresas de consultorias, consultores individuais ou parcerias de organizações não-governamentais.

Nesse sentido, se apresenta o PME como o instrumento/documento de planejamento da gestão da educação municipal, cujo cumprimento urge ser a prioridade do poder público municipal, ainda, que o seu processo de elaboração e o próprio documento estejam marcados por problemas quanto a sua natureza e concepção, principalmente, no que diz respeito ao diagnóstico da situação educacional, marcado por exposição de indicadores quantitativos e consonância compreendida como definir as metas e estratégias conforme posto no PNE, e não como um acordo entre os entes que se complementam e contribuem mutuamente, de acordo com suas possibilidades e competências previstas na legislação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS – OUTRAS MEDIAÇÕES POSSÍVEIS

Esta Dissertação, vinculada à linha de Pesquisa Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação do PPPGE/UFT, tratou do **tema** planejamento da educação municipal e PME da microrregião do Jalapão-Tocantins, tendo por **objetivo geral** desvelar a perspectiva de planejamento educacional materializada na microrregião do Jalapão-Tocantins, com o movimento de organização interna dos PME (2015-2025), abordando os elementos normativos, históricos, estruturas, o diagnóstico da situação educacional e de consonância com o PNE 2014-2024.

O recorte espacial da discussão, a microrregião do Jalapão, constituída por quinze Municípios do Estado do Tocantins, é reconhecida internacionalmente por suas riquezas naturais, que se contrastam com a pobreza da população, altas taxas de desemprego, analfabetismo e falta de políticas públicas efetivas em diversas áreas sociais, como habitação,

saúde, infraestrutura e educação, razões pelas quais, ainda, hoje alguns territórios padecem com o isolamento em virtude da falta de rodovias pavimentadas.

Para cumprir o objetivo geral da investigação, foi necessário, de início, uma compreensão teórico-conceitual a respeito do planejamento educacional brasileiro e do movimento de sistematização dos planos de educação a partir dos fundamentos teórico-epistemológicos e normativos, historicamente constituídos na tensão entre interesses e disputas de projetos societários presentes nesse campo na educação brasileira.

A partir disso, o PME apresentou-se como um documento intencionalmente tradutor dos anseios e necessidades dos sujeitos do Município, para contribuir com os propósitos da educação estadual e nacional, sendo resultante de um movimento de planejamento educacional, coerente e coeso, com vistas a garantia da unidade nacional e da diversidade.

Em 2015, os Municípios brasileiros viram-se frente ao desafio de planejar e sistematizar seus PME, uma ação complexa, pois envolveu múltiplos aspectos da realidade municipal, tais como pedagógico, político, financeiro, organizacional, infraestrutura e administrativo.

A pesquisa buscou compreender, então, a organização interna dos PME elaborados para o decênio 2015-2025 dos Municípios circunscritos à microrregião do Jalapão-Tocantins, considerando os elementos normativos, históricos, estruturas, o diagnóstico da situação educacional e a consonância com o PNE 2014-2024. A análise documental revelou que os PME guardam certa padronização em relação à organização interna de suas estruturas e seus conteúdos, com destaque para as estruturas das leis dos Planos, as metas e as estratégias. Em grande parte, possuem a mesma estrutura interna do PNE e, ao mesmo tempo, guardam dissonância, pois apresentam compreensões distintas acerca do significado de diagnóstico situacional da educação e o seu objetivo dentro dos PME, justamente um dos elementos do epicentro do movimento de construção do PME.

Nesse sentido problematizamos sobre a natureza e o significado da consonância em políticas públicas educacionais e nos PME, por exemplo, o que é consonância em políticas públicas educacionais? Onde se inicia e termina a responsabilidade de cada ente federado? A definição da consonância está relacionada a definição do regime de colaboração? No entanto, há limites teórico-epistemológicos sobre esse tema, suscitando estudo da categoria consonância em políticas públicas.

Não estamos, aqui, desconsiderando as prerrogativas da União na implementação de uma política pública, as disposições constitucionais e suas competências. O que indagamos é a extensão da autoridade da União nesse processo. Qual a autonomia decisória do Município na elaboração e implementação de políticas públicas, como por exemplo, o PME? Até que

dimensão as demandas dos Municípios têm relevância na formulação de políticas públicas regulados pela União? Como o Município pode exercer sua autonomia no processo de elaboração do PME tendo em vista que a própria Lei do PNE determina que as diretrizes, metas e estratégias desses Planos devem estar em consonância com o nacional? Como o Município tem autonomia para tomar decisões sobre as mesmas políticas que lhe imputam obrigações? Entendemos ser importante essas problematizações, para que políticas públicas não sejam uma transferência de responsabilidades ao município, que não considera a capacidade técnica, política e/ou financeira.

Em razão de tantas perguntas, daremos continuidade a pesquisa no Doutorado, ampliando e aprofundando o significado de consonância e como ela se estabelece em políticas públicas educacionais, pois acreditamos que sua definição não pode ser compreendida em apenas padronizar os aspectos estruturais e de conteúdo de um documento, a fim de apresentar determinada harmonia, uma certa formalidade. É importante investigar a sua concepção teórica e jurídica e desvelar a sua intencionalidade política.

Outro elemento importante, para a continuidade da análise aqui iniciada, será a realização de pesquisa de campo junto aos Avaliadores Educacionais da SASE/MEC que apoiaram os Municípios durante o processo de elaboração dos Planos, bem como de sujeitos que participaram das comissões municipais de trabalho.

Essa pesquisa, também, aponta a necessidade de aprofundamento acerca do monitoramento e avaliação das metas e estratégias dos PME da microrregião do Jalapão, principalmente, a partir da análise dos relatórios elaborados pelo INEP/MEC e da atuação das autoridades imbuídas desse processo, como Poder Executivo, Poder Legislativo, Ministério Público e Sociedade Civil Organizada.

A pesquisa salienta a importância de investigações sobre o financiamento da educação municipal na microrregião do Jalapão, a partir do horizonte dos PME e o cumprimento da meta, em vista de ser um elemento fundante para a efetividade das políticas públicas.

À luz do exposto, ressaltamos que não houve a pretensão de definir categorias ou moldar os elementos que um plano educacional deve conter para ser considerado como tal, e, menos, ainda, instrumentalizar tal processo. O nosso propósito foi trazer reflexões para mediar e alimentar o exercício da autonomia dos Municípios durante o processo de (re)planejamento, para a definição de objetivos, metas e estratégias de políticas públicas sintonizadas com as necessidades e aspirações locais, para assim chegar a uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Assim, deixamos claro que essa pesquisa terá continuidade no Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da UFT (GepeEm/UFT), cadastrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ); e no Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE), coletivos que têm por objetivo desenvolver estudos e pesquisas em gestão e políticas educacionais no âmbito da educação municipal.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. Â da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWWFL6t9KTdgwpvM/?lang=pt>. Acesso em: 02 de mar. 2021.
- AIZZA, L. E. **O Programa Bolsa Família: um estudo sobre a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins (2001-2013)**. 2014. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.
- ALVES, E. F. **Estado e planejamento educacional no contexto do federalismo: o processo de elaboração dos planos municipais de educação em Goiás**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.
- AMARAL, N. C. Coma a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, p. 1-25, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vwyZL8rxmfNwTB7pf9s9L8z/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2021.
- AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/39677>. Acesso em: 15 mai. 2021.
- ASSIS, L. M. de. A Avaliação e o Plano Nacional de Educação: concepções e práticas em disputa. In: DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017, p.297-322.
- AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, mai.1993. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/953>. Acesso em: 04 dez. 2020.
- AZANHA, J. M. P. A política de educação do Estado de São Paulo (uma notícia): considerações sobre a política de educação do Estado de São Paulo. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 349-361, mai./ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/nthKmtmG6HcNwDcTd89r7by/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020
- AZEVEDO, J. M. L de. Plano Nacional de Educação: a questão da qualidade da educação básica. **Revista Retrato da Escola**, Brasília, v. 8, n.15, p. 265-280, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/441>>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- BARRA DO OURO (Município). **Lei nº 172/2015, de 30 de junho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação do Município de Barra do Ouro, Estado do Tocantins e dá outras providências. Barra do Ouro: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 de jun. 2020.

BEHR, M. V. **Jalapão, sertão das águas**. São José dos Campos: Editora Somos, 2004.

BEISIEGEL, C. de R. O Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 106, p. 217-231, mar. 1999. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/701>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de introdução ao Código Civil Brasileiro. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **A política e o Plano Setorial de Educação e Cultura**. Brasília: Ministério da Educação, 1973.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979)**. Brasília: MEC/DDD, 1976.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **III Plano Setorial de Educação, Cultura e desporto (1980-1985)**. Brasília: MEC/DDD, 1980.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano. 134, n.179, p.1-152, 13 set. 1996.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 248, p. 1-289, 23 dez. 1996.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.155. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, ano 53, n. 42, 12 mar. 1998a.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.173. Institui o Plano Nacional de Educação. **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, ano 53, n. 42, 12 mar. 1998b.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n.7-E, p. 1-446, 10 jan. 2001.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 79, p. 1-96, 25. abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 67, p. 1-88, 8 abr. 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Ministerial nº 10**, de 3 de setembro de 2008. Brasília, MEC, 2008b.

BRASIL. **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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 216, p. 1-128, 12 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Altera a ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de dezembro de 1942. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 251, p. 1-168, 31 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2010**: políticas, programas e ações do Governo Federal. Brasília, DF, MEC/INEP, v.1, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep). **Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001-2008**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2010. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/governo/educacao/plano-municipal-educacao-2014-2015/arquivos/avaliacao_pne_2001_2008_vol1.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, ano 65, n. 185, 22 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ano 148, n. 221-A, p.1-12, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 120, p.1-132, 26 jun. 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – construindo as metas do seu município. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década** - alinhando os planos de educação. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014d

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – cadernos de orientações. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014e.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Consonância dos Planos Municipais ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024 – Lei nº13.005/2014**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.465, de 2 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. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ano 157, n. 1-B, p.1-56, 2 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2020.

BOLLMANN, C. de R. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta de uma sociedade brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657- 676, jul.-set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/58W3L3qtT7cxffMpbtybf4L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BONANIMO, A.; CARVALHO, C. P. de; WALDHELM, A. P. de S.; CRUZ, L. F. R. Lugar e papel da avaliação em planos municipais de educação: uma análise de processos de planejamento educacional. *In*: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 303-328.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. *In*: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 29-54.

BORDIGNON, G. et al. **O planejamento educacional no Brasil**. Brasília. Fórum Nacional de Educação. Junho/2011. Disponível: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: 17 nov. 2020.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: Sistema, Conselho e Plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

CAMPOS LINDOS (Município). **Lei nº 002/2015, de 01 de junho de 2015**. Dispõe sobre a criação/elaboração do Plano Municipal de Educação PME do Município de Campos Lindos e dá outras providências. Campos Lindos: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CARVALHO, M. M. C. de. Fernando Azevedo, pioneiro da educação. **Rev. Inst. Est. Bras.**, São Paulo, n. 37, p. 71-79, 1994. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/71080/74039>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CALDERÓN, A. I.; BORGES, R. M. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. *In*: SOUZA, D. B.; MARTINS, Â. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 99-123.

CASTANHA, A. P. O uso da legislação educacional como fonte: orientações a partir do marxismo. **Revista Histedbr (on-line)**. Campinas, n. especial, p. 309-331, abr., 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639912>. Acesso em: 16 abr. 2021.

CASTANHA, A. P. **Edição Crítica da Legislação Educacional Primária do Brasil Imperial: a legislação geral e complementar referente à Corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste – Campus de Francisco Beltrão; Campinas: Navegando Publicações, 2013.

CENTENÁRIO (Município). **Lei nº 371/2015, de 05 de junho de 2015**. Aprova do Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Centenário: Câmara Municipal.

Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 162-180, jul. 1998. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/724>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CURY, C. R. J. (Relator). BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de educação Básica (REB). **Parecer n. 30**, de 12 de setembro de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

CURY, C.R.J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política de Administração da Educação**. (Periódico científico editado pela ANPAE), v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: 11 fev. 2021.

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. (Periódico científico editado pela ANPAE), Brasília, v. 25, n. 1, p. 13-30, 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19325>. Acesso em: 12 fev. 2021.

CURY, C. J. **Por um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo: Editora Moderna, 2010.

CURY, C.R.J. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/DPBdZZK6LgjqFqbZBLPDstM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2021.

CURY, C.R.J. Planos Nacionais de Educação no Brasil *In*: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (org.) **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília, DF: Liber Livro Editora EPP, 2012, p. 25-33.

CURY, C.R. J. Plano Nacional de Educação de 1936/1937. **Revista Educativa**. Goiânia, v. 17, n. 2, p. 396-424, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/educativa/article/view/4556>. Acesso em: 14 fev. 2021.

DAMASCENO, A; SANTOS, E. **Esperança tardia**: trajetórias das políticas educacionais e do planejamento da educação no Brasil. Belém: Editora Estudos Amazônicos, 2015.

DAMASCENO, A. A planificação da educação dos anos 30 a 60: pioneirismo, reformas, submissão e tecnocracia. **Revista Histedbr (on-line)**, Campinas, nº 68, p. 125-137, jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643788/14388>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

DE TONI, J. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público - do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 946-976, 2002. Disponível em: <https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2048>. Acesso em: 22 de fev. 2021.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas SP, v. 28, n.100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/w6QjW7pMDpzLrfRD5ZRkMWrt/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000300003&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 08 fev. 2021.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2020

DOURADO, L. F.; JUNIOR, G. G.; FURTADO, R. A; Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política de Administração da Educação**. (Periódico científico editado pela ANPAE), v. 32, n.2, p. 449-461, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/67198>. Acesso em: 19 mai. 2021.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-24, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vsCq3LjxSXYrmZDgFWwk7tG/?lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2021.

DOURADO, L. F. PNE, Políticas e Gestão da Educação: novas formas de organização e privatização. In: DOURADO, L. F. (org.). **PNE, Políticas e Gestão da Educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília, DF: Anpae, 2020, p. 10-33.

FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2001.

FERNANDES, F. S. Planejamento educacional: uma abordagem histórica. **Revista Educação PUC-Campinas**, Campinas (SP), v. 19, n. 1, p. 25-34, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/2612/1890>. Acesso em: 3 mar. 2021.

FERNANDES, F. S.; GENTILINI, J. A. Planejamento, políticas públicas e educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 486-492, jul./set. 2014. Disponível: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/3070>. Acesso em: 3 mar. 2021.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2011v29n1p69/19410>. Acesso em: 10 mai. 2021.

FERREIRA, E.B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (org.) **Política**

e planejamento educacional no Brasil do século 21. Brasília, DF: Liber Livro Editora EPP, 2012, p. 57-82.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1989.

FLACH, S. F. A pesquisa sobre os sistemas municipais de ensino do Paraná: limites e possibilidades para o acesso às informações oficiais. In: NARDI, Elton; CARDOZO, Maria José P. B. (org.). **Democracia e gestão da educação em perspectiva.** Campinas: Mercado das Letras, 2019.

FONSECA, M. (org.) **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.** Brasília, DF: Liber Livro Editora EPP, 2012, p. 123-158.

FONSECA, M. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (org.) **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.** Brasília, DF: Liber Livro Editora EPP, 2012, p. 83-103.

FONSECA, M.; FERREIRA, E. B.; SCAFF, E. A. da S. Planejamento e gestão educacional no Brasil: hegemonia governamental e construção da autonomia local. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69766, p.1-18, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/69766/40374>. Acesso em: 26 jun. 2021.

FONTE, S. S. D.; LOUREIRO, R. Planejamento educacional: de sua centralidade ao seu esvaziamento. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (org.) **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.** Brasília, DF: Liber Livro Editora EPP, 2012, p. 105-122.

FRIGOTTO, G. A gênese das teses do Escola sem Partido: esfinge e ovo da serpente que ameaçam a sociedade e a educação. In: FRIGOTTO, G. (org.). **Escola “sem” Partido.** Rio de Janeiro: UERJ; LPP, 2017. p. 17-34.

GANDIN, D. **A prática do planejamento participativo.** 10 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

GANDIN, D. **Soluções de planejamento para uma prática estratégica e participativa.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes 2013.

GIL, J. Planos educacionais: entre a prioridade e a descrença. In: SOUSA, A.R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (org.) **Políticas educacionais: conceitos e debates.** Curitiba: Appris editora, 2016, p.121-146.

GOIATINS (Município). **Lei nº 740/2015, de 22 de junho de 2015.** Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Goiatins e dá outras providências. Goiatins: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

GRUMAN, M. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, V. 6, n. 3, p.97-108, set./dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229/23345>. Acesso em: 17 abr. 2021

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, Tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970. São Paulo: Cortez: autores associados, 1982.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ITACAJÁ (Município). **Lei nº 472/2015, de 25 de maio de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação de Itacajá e dá outras providências. Itacajá: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ITAPIRATINS (Município). **Lei nº 348/2015, de 15 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Itapiratins: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KUENZER, A. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: CALAZANS, M. J. et al. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990, p. 55-88.

KUENZER, A. Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/V3FQ7X6WwDB3vxLFRsy4Qmc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 mai. 2021.

LAFER, C. Observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAGARES, R. **Organização da Educação Municipal no Tocantins**: entre conservação de redes e processo efetivo de institucionalização de sistemas. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

LAGOA DO TOCANTINS (Município). **Lei nº 333/2015, de 22 de junho de 2015**. Plano Municipal de Educação de Lagoa do Tocantins e dá outras providências. Lagoa do Tocantins: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

LIZARDA (Município). **Projeto de Lei, s/nº, de 15 de maio de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Lizarda: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MACIEL, D. **De Sarney a Collor**: Reformas Políticas, Democratização e Crise (1985-1990). 2008. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

MAINARDES, J. A pesquisa sobre política educacional no Brasil: análise de aspectos teóricos-epistemológicos. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, MG, n. 33, e173480 p. 1-25, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/HvzD9vdbHTjX7pbJgzs/mQBS/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.

MARTINS, Â. M.; PIMENTA, C. O.; NOVAES, G. T. F. Planos municipais de educação: potencialidades e limites de municípios na elaboração de instrumentos de planejamento. *In*: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 277-302.

MARTINS, P. de S. Planejamento e Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: **Cadernos Aslegis**, v. 39, p. 91-118, jan./abr. 2010. Disponível em: https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno39/08_-_planejamento_e_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 16 jul. 2021.

MARTINS, P. de S. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. *In*: FERREIRA, E. B.; SOUZA, D. B. de; DUARTE, M. R. T. Planos de Educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. *In*: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 55-71.

MARTINS, P. de S. O Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados: por um PNE já. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 4, n.10, jan./abr. 2000. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2000/Caderno10/planonacionaldeeducacaonacamara dosdeputados.pdf>. Acesso em: 09 de ago. 2020.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. Trad. Florestan Fernandes, São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Trad. de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K. Posfácio à segunda edição alemã do primeiro tomo de O Capital. *In*: MARX, K. **O capital**. Trad.: Rubens Enderle; Celso Naoto Kashiura Jr.; Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 74-79.

MASON, M. (Org.). **Pesquisa em educação comparada: abordagens e métodos**. Brasília, DF: Liber Livro, 2015. p. 319-343.

MATEIROS (Município). **Lei nº 129/2015, de 08 junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, do Município de Mateiros – TO e dá outras providências. Mateiros: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MATUS, C. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 28-42, out./dez. 1991. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoParlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/07/O-Plano-como-Aposta-Matus.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

MONLEVADE, J. A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do PME. In: BRASIL, **Caderno de referência pró-conselho**. Brasília: Ministério da Educação, 2003.

NAGLE, J. **Educação e sociedade na Primeira República**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NETTO, J. P. **Introdução ao Estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOVO ACORDO (Município). **Lei nº 155/2015, de 23 de junho de 2015**. Cria o Plano Municipal de Educação de Novo Acordo (PME) e dá outras providências. Novo Acordo: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

OLIVEIRA, D. A.; ARAÚJO, H. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 167-181.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democráticos-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2020.

OLIVEIRA, A. M. M. C.; DUSEK, P. M.; AVELAR, K. E. S. A trajetória da educação brasileira no contexto econômico. **Revista Brasileira de Política de Administração da Educação**. (Periódico científico editado pela ANPAE), v. 35, n. 2, p. 369-380, mai./ago. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/vol35n22019.91228>. Acesso em: 29 ago. 2020.

PADILHA, P. R. **Planejamento dialógico: como construir um projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Editora Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

PARO, V. H. Conceito, justificativa e fases do planejamento da educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 18, p. 63-73, set. 1976. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Conceito-justificativa-e-fases-do-planejamento-da-educacao.pdf>. Acesso em: 12 de out. 2020.

PONTE ALTA DO TOCANTINS (Município). **Lei nº 011/2015, de 8 de junho de 2015**. Dispõe sobre Aprovação do Plano Municipal de Educação de Ponte Alta do Tocantins – TO e dá outras providências. Ponte Alta do Tocantins: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

RAMOS, M. Filosofia da práxis e práticas pedagógicas de formação de trabalhadores. **Trabalho & Educação**, Belho Horizonte, MG, v. 23, n.1, p. 207-2018, jan./abr. 2014.

Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/9306>. Acesso em: 2 ago. 2021.

REIS, D. A. Ditadura Civil-militar. **O Globo**, Rio de Janeiro, caderno Prosa e Verso, 31 de março de 2012. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/prosa/post/a-ditadura-civil-militar-438355.html>. Acesso em: 27 dez. 2021.

RIO SONO (Município). **Lei nº 244/2015, de 17 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação de Rio Sono e dá outras providências. Rio Sono: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SANFELICE, J. L. O Manifesto dos educadores (1959) à luz da história. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.99, p. 542-557, mai./ago. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3SfzvwNkdRCpTj33PskBdng/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2020.

SANTA TEREZA DO TOCANTINS (Município). **Lei nº 289, de 03 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação de Santa Tereza do Tocantins e dá outras providências. Santa Tereza do Tocantins: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SÃO FÉLIX DO TOCANTINS (Município). **Lei nº 237/2015, de 22 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do território de São Félix do Tocantins (PME) e dá outras providências. São Félix do Tocantins: Câmara Municipal. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SAVIANI, D. **Do Senso Comum à consciência filosófica**. 12 ed. Campinas, SP: Autores Associados. 1996.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. In: **Revista Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, p. 119-136, dez. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/J56mswq8VnMPzwWwPJSKvJG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 set. 2020.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível: <https://www.scielo.br/j/es/a/7pgYkYztK6ZyPny97zmQvWx/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, mai./ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/KdGRyTzTrq88q5HyY3j9pbz/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 04 set. 2020.

SAVIANI, D. Apresentação. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (org.) **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília, DF: Liber Livro Editora EPP, 2012, p. 7-11.

SAVIANI, D. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024):** por uma outra política educação. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, D. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4067/406757015007.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

SCAFF, E. A. da S. **Planejamento da Educação e cooperação internacional:** uma análise dos programas Monhagara e Fundescola. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVA, E. L.; MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. Disponível em: <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgcb/files/2011/03/Metodologia-da-Pesquisa-3a-edicao.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SOARES, E. A publicação dos atos administrativos e das leis municipais na imprensa oficial à luz do princípio constitucional da publicidade. **Jus Navigandi**, Teresina, 12 dez. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12040>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SOUSA, D. B; MENEZES, J. S. S. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22 n. 71, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/mhPLbnNmPNSFF4KHSKFSJbs/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SOUZA, D. B de. Avaliação organizacional de Planos Municipais de Educação relativos ao PNE 2014-2024. **Estudo em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 970-999, set./dez. 2017. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/ea/article/view/4160/3475>. Acesso em: 18 jul. 2020.

SOUZA, Â. R. de. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.27, n. 103, p. 271-290, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/jFQH8xLn3TRvn964X7HCD6f/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2022.

TEDESCO, J. C. **Qualidade da educação e políticas educacionais.** Brasília, Liber, 2012.

TOCANTINS. Lei nº 1.859, de 06 de dezembro de 2007. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE, e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins:** Palmas, TO, nº 2.547, 2007. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/8461.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

TOCANTINS. **Atlas do Tocantins: Subsídios ao Planejamento da Gestão Territorial.** 6. ed. Palmas, TO: Seplan, 2012.

TOCANTINS. Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025), e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do**

Tocantins: Palmas, TO, nº 4.411, 2015a. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/412370/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

TOCANTINS. Conselho Estadual de Educação. Resolução nº 76, de 03 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO. **Diário Oficial do Estado do Tocantins:** Palmas, TO, nº 4.411, 2015b. Disponível em: <https://diariooficial.to.gov.br/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

UNESCO. Conferência Internacional sobre o Planejamento da Educação. **Planificação da Educação:** um levantamento mundial de problemas e perspectivas. Tradução: Paulo Rogério Guimarães Esmanhoto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

YANG, R. Comparações entre políticas. *In:* RAY, M.; ADAMSON, B.; REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para reconstrução. *In:* CARDOSO, J. (org). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011, p. 177-216.

APÊNDICE A

Elementos substantivos para elaborar e/ou avaliar o Plano Municipal de Educação (PME)

Onde estamos? Por que estamos onde estamos?	Onde pretendemos chegar?	Como vamos chegar?	Qual o tempo necessário?
Elaborar o diagnóstico da situação educacional crítico, que priorize uma análise qualitativa sobre as condições sociais, econômicas e educacionais no território, sobretudo em relação as metas que foram definidas pelo último PME.	Estabelecer os objetivos e as prioridades da educação no município, por meio de metas e estratégias que sejam condizentes com as condições políticas, estruturais e financeiras locais, e alinhadas com o Plano Estadual de Educação e Plano Nacional de Educação.	Elaborar um plano de ação estratégico-operacional, detalhando os percursos, recursos, estratégias e agentes responsáveis pelo monitoramento e acompanhamento de cada meta.	Elaborar um cronograma de execução para alcançar as metas estabelecidas dentro do prazo estabelecido pelo PME, PEE e/ou PNE.

Fonte: elaboração do autor (2022).