



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

EVERTON ISHIKI BENICASA

ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
MARÍLIA COMO ELEMENTO PARA A GESTÃO
DEMOCRÁTICA

MARÍLIA

2019

EVERTON ISHIKI BENICASA

**ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
MARÍLIA COMO ELEMENTO PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Câmpus de Marília, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais

Orientadora: Profa. Dra. Iraíde Marques de Freitas Barreiro

MARÍLIA

2019

B467e	<p>Benicasa, Everton Ishiki Elaboração do plano municipal de educação de Marília como elemento para a gestão democrática / Everton Ishiki Benicasa. -- Marília, 2019 110 p. : tabs., fotos</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília Orientadora: Iraide Marques de Freitas Barreiro</p> <p>1. Educação e Estado. 2. Democracia. 3. Gestão. 4. Políticas Públicas. I. Título.</p>
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

EVERTON ISHIKI BENICASA

**ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARÍLIA COMO
ELEMENTO PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Educação, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP – câmpus de Marília, na linha de pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Iraíde Marques de Freitas Barreiro
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – câmpus de Marília

Profª. Dra. Graziela Zambão Abdian
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – câmpus de Marília

Profª. Dra. Maria Eliza Nogueira de Oliveira
Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE – Faculdade de Presidente Prudente

Marília, 29 de março de 2019.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua graça, poder, bondade e amor.

À minha querida, estimada e amada esposa Ana Paula, presente de Deus, em quem somos um.

Aos meus pais, Celso e Maria, pelo exemplo de vida - eterna gratidão.

Aos meus irmãos, Anderson e Elaine Cristina, por também serem meus amigos.

Ao casal de amigos, Luís Augusto e Fernanda, por também serem meus irmãos.

À minha tia Mitiyo e ao meu sogro Yochiyuki, por vencerem.

À minha estimada orientadora, Prof^ª. Dra. Iraíde Marques de Freitas Barreiro, por sua paciência, confiança e por me acolher.

À minha estimada madrinha, Prof^ª. Dra. Graziela Zambão Abdian, por sua paciência, confiança, apoio e por me acolher.

À minha estimada Prof^ª. Dra. Maria Eliza Nogueira de Oliveira, por sua paciência, confiança e apoio.

À Prof^ª. Dra. Elianeth Dias Kanthack Hernandez, pelo seu apoio constante.

À amiga e irmã Prof^ª. Jacqueline Lima Honda, pelo incentivo e carinho constantes.

À Prof^ª. Thamiris Slanzon de Carvalho, por ser a melhor.

Ao Prof. Paulo Henrique Costa Nascimento, por ser o melhor.

Ao Grupo de Pesquisa do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação (CEPAE): Prof^ª. Dra. Graziela Zambão Abdian, Prof^ª. Dra. Elianeth Dias Kanthack Hernandez, Viviani Fernanda Hojas, Paulo Henrique Costa Nascimento, Thamiris Slanzon de Carvalho, Viviane Izaias de Carvalho, Verônica Borguetti Doro, Fábio Vinicius Alves, Aline Manfio, Mônica Gomes de Carvalho, Denise Baleeiro Rosa, Éderson Andrade, Albino Brumatti Murcia, Nathália Delgado Bueno da Silva, Fábio Silva Ortega, Graziela de Jesus, Sávio Antunes dos Santos e Tiago Bittencourt de Souza pelo conhecimento e apoio compartilhados.

À Prof^ª. Fernanda Fernandes dos Santos Lanza, Presidente do Conselho Municipal de Educação, à época da pesquisa, pelo apoio e auxílio sempre presente.

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa qualitativa de estudo de caso que tem como problema investigar a elaboração do Plano Municipal de Educação de Marília (2015-2025) como elemento para a gestão democrática. Trabalhamos com o referencial teórico da Democracia Radical e Plural de Ernesto Laclau e Chantal Mouffé. Utilizamos a metodologia de pesquisa bibliográfica, bem como a análise da legislação correlata, das Atas do Conselho Municipal de Educação referente ao período de elaboração do Plano Municipal de Educação, compreendido entre 2014 e 2015, de entrevista semiestruturada e de outros documentos, objetivando responder ao problema da pesquisa. Concluímos que o Plano Nacional de Educação não faz distinção entre Constituições democráticas e outorgadas, podendo ocorrer sob a regência de ambas, diferentemente da relação anterior entre Constituições democráticas e autonomia municipal, na qual há uma relação direta entre elas, representando dupla condição de sua existência. Outra conclusão é que não há correspondência entre a previsão constitucional do Plano Nacional de Educação e sua efetiva elaboração. Analisamos as possíveis implicações do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Marília na gestão da educação municipal, desde a sua concepção, sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, até a publicação da Lei Municipal nº 7.824/2015, que o aprovou e destacamos três pontos para concluir que a elaboração do Plano Municipal de Educação de Marília é o resultado último deste ciclo de democracia hegemônica constitucional atual aplicada ao nível local, que se traduz tanto em ampliação quanto em redução da gestão democrática municipal.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação de Marília. Democracia Radical e Plural. Gestão Democrática.

ABSTRACT

This is a qualitative case study research whose problem is to investigate the elaboration of Marília's Municipal Education Plan (2015-2025) as an element for democratic management. We work with the theoretical framework of Radical and Plural Democracy by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe. We used the bibliographic research methodology, as well as the analysis of related legislation, of the Minutes of the Municipal Education Council referring to the period of preparation of the Municipal Education Plan, comprised between 2014 and 2015, semi-structured interviews and other documents, aiming to answer the research problem. We conclude that the National Education Plan does not distinguish between democratic and bestowed constitutions, and may occur under the direction of both, unlike the previous relationship between democratic constitutions and municipal autonomy, in which there is a direct relationship between them, representing a double condition of their existence. Another conclusion is that there is no correspondence between the constitutional provision of the National Education Plan and its effective elaboration. We analyzed the possible implications of the process of elaborating the Marília Municipal Education Plan in the management of municipal education, from its conception, under the coordination of the Municipal Education Council, until the publication of the Municipal Law nº. 7.824/2015, which approved it. We highlight three points to conclude that the elaboration of the Marília's Municipal Education Plan is the ultimate result of this cycle of current constitutional hegemonic democracy applied at the local level, which translates into both expansion and reduction of municipal democratic management.

Keywords: Marília's Municipal Education Plan. Radical and Plural Democracy. Democratic Management.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação: Constituição Democrática x Autonomia Municipal x PNE.....	48
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pontos x Formulações.....	73
Quadro 2 – Membros do CME de Marília – Biênio 2014-2015.....	78
Quadro 3 – Relação dos Membros da Diretoria do CME.....	80
Quadro 4 – Comissão para a Elaboração do PME.....	81
Quadro 5 – Reuniões do CME – Biênio 2014-2015.....	82
Quadro 6 – Cronograma para elaboração do PME 2015-2025 de Marília/SP.....	83
Quadro 7 – Composição das Comissões Temáticas para elaboração do documento-base do PME.....	85

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Parecer nº 249/98 do CEE.....	74
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
Art.	Artigo
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEPAE	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DOE	Diário Oficial do Estado
EC	Emenda Constitucional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PPE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPE	Plano Estadual de Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIESP	União Nacional das Instituições de Ensino Superior Privadas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS E HISTÓRICOS: DEMOCRACIA, PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, AUTONOMIA MUNICIPAL E MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	17
1.1 CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL - 1824.....	21
1.2 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL - 1891 ...	23
1.3 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL - 1934 ...	26
1.4 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL - 1937 ..	30
1.5 CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL - 1946	32
1.6 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1967	35
1.7 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1988	37
2 DEMOCRACIA RADICAL E PLURAL. PERSPECTIVA DE ANÁLISE	51
2.1 OS AUTORES	51
2.2 O IMAGINÁRIO DEMOCRÁTICO	53
2.3 A DEMOCRACIA RADICAL E PLURAL	64
2.3.1 Primeira Formulação: Social Não Suturado	64
2.3.2 Segunda Formulação: Participação Política	69
3 GESTÃO MUNICIPAL: SISTEMA, CONSELHO E PME - A ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARÍLIA/SP (2015-2025)	73
3.1 SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARÍLIA/SP – ANTES DO PME.....	74
3.1.1 Conselho Municipal de Educação	76
3.1.2 Atas do CME de Marília/SP – Biênio 2014-2015	81

3.1.3 Comissões/Grupos Temáticos	84
3.1.4 Capacitação dos membros do CME.....	86
3.1.5 Consonância com o PNE 2014-2024.....	87
3.2 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO DO PME	87
3.3 ALTERAÇÃO LEGISLATIVA DO PME APRESENTADO À CÂMARA MUNICIPAL	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS.....	99
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	110

INTRODUÇÃO

Esta dissertação apresenta um estudo de caso que investigou a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) de Marília/SP como elemento para a gestão democrática, sob a perspectiva da Democracia Radical e Plural dos autores Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015).

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, ocorreram as condições de emergência do PME: regime político democrático, autonomia municipal, descentralização da educação via municipalização e expressa previsão constitucional de um Plano Nacional de Educação (PNE), motivos pelos quais, a lei que aprovou o PNE, coerentemente, determinou aos municípios a elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação (PME). No entanto, para Atilio Boron (2002), a redemocratização da América Latina ocorreu na contramão do fluxo da história ditado pelos países capitalistas centrais, que, nesse mesmo momento, se tornaram céticos quanto às virtudes da democracia, passando a limitá-la, tanto em seus próprios países como também nos periféricos.

Enquanto, por um lado, o Brasil se redemocratizava e ampliava a participação popular, por outro, o mundo assistia à ofensiva neoliberal que tentava contê-la. Esta ofensiva havia acabado de ocorrer após a crise do petróleo da década de 1970, como resposta aos alegados arroubos igualitários decorrentes do excessivo e distorcido crescimento do Estado desenvolvimentista no Terceiro Mundo, do Estado Comunista no Segundo Mundo e do Estado de Bem-Estar no Primeiro Mundo (PEREIRA, 1997).

Ernesto Laclau e Chantal Mouffe apresentaram, então, uma alternativa à esquerda que serviu para realizar uma contraofensiva aos neoliberais, propondo que “A tarefa da esquerda, pois, não pode ser renunciar à ideologia liberal-democrática, mas, ao contrário, aprofundá-la e expandi-la na direção da democracia radical e plural” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 264), cujas dimensões serão explicadas no capítulo 2.

Essa abordagem teórica vem ganhando destaque no campo das discussões sobre democracia e motivado a construção de diversos outros conceitos que tomam por base a radicalidade e a pluralidade propostas em seu projeto e que representa uma contraofensiva à ofensiva neoliberal que sepultou o Estado de Bem-Estar Social.

O delineamento da pesquisa partiu da ideia de se estudar um ponto de conexão entre a ciência do Direito, devido à minha formação original, e a Educação, área de minha admiração

e atual especialização. Concluí, então, que seria interessante eleger como objeto de pesquisa o PNE, uma vez que ele foi aprovado pela Lei nº 13.005/14 (conexão jurídica) e se constitui de um importante documento que traça as diretrizes, metas e estratégias para a Educação do país dos próximos dez anos (conexão com a educação). Imbuído desse espírito compareci a eventos relacionados à construção do PME de Marília/SP. Participei ativamente da Conferência para a “Elaboração do Plano Municipal de Educação”, ocorrida em 13 de maio de 2015, e da respectiva cerimônia de lançamento do PME aprovado pela Câmara de Vereadores do Município. Após a aprovação do PME participei, ainda, do Conselho Municipal de Educação (CME) de Marília/SP, na qualidade de ouvinte, conforme solicitado, aprovado e registrado na respectiva Ata¹ da Reunião Extraordinária realizada em 13 de setembro de 2017.

Após ter acompanhado o processo de elaboração do PME de Marília/SP e de ter recebido orientação de minha orientadora no programa de Programa de Pós-Graduação em Educação, decidi alterar o objeto de minha pesquisa do PNE, para o PME de Marília, especificamente para pesquisar a elaboração do PME de Marília/SP como elemento para a gestão democrática, sob a perspectiva da Democracia Radical e Plural dos autores Ernesto Laclau e Chantal Mouffe.

Para alcançar o objetivo proposto, houve a necessidade de se investigar, primeiramente, as origens e as condições de emergência dos elementos que compõem o nosso objeto de estudo, sem as quais não seria possível estudá-los hoje. Referimo-nos à democracia nas constituições, à autonomia municipal (descentralização da educação via municipalização) e aos Planos Nacionais de Educação. Sem o florescimento simultâneo de todos esses três elementos não seria possível tratar de gestão democrática, CME e de PME. E o denominador comum a todos eles são as Constituições brasileiras, eis que consistem em estruturas fundantes do Estado Constitucional Democrático de Direito, como é o nosso caso.

Por essa razão, optamos por descortinar o conjunto das Constituições brasileiras como o pano de fundo sobre o qual traçamos três linhas que, eventualmente, se cruzam. A primeira linha representa a democracia, a segunda corresponde à autonomia municipal com a consequente descentralização da educação via municipalização, e a terceira é o PNE. As intersecções dessas linhas representam os momentos de avanços rumo à nossa atual realidade

¹ “A reunião teve início às quatorze horas e foi presidida por Fernanda Lanza, presidente deste Conselho, que cumprimentou a todos e deu boas-vindas ao estudante de mestrado Éverton Ishiki Benicasa e se colocou à disposição para quaisquer esclarecimentos, disse que ele protocolou um documento para que pudesse participar das reuniões e ter acesso à informações e documentos do CME, para que tudo fique formalizado e os dados obtidos em reuniões possam ser utilizados em sua dissertação, embora as reuniões sejam públicas e, portanto, qualquer cidadão pode participar delas como ouvinte” (CME, Ata de 13/09/2017, Página nº 80).

iniciada com a Constituição Cidadã de 5 de outubro de 1988, na qual gozamos de democracia, autonomia municipal com educação descentralizada e Planos de Educação em um nível inédito no país. Desse modo, pudemos contextualizar e entender as origens e o desenvolvimentos desses elementos até a atualidade. E, em seguida, ampliamos o procedimento para determinarmos as condições de emergência do PME e do CME, que são fundamentais para esta pesquisa.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 (LDB) trouxe para a escola pública o princípio de gestão democrática apontando o CME como um dos principais instrumentos da gestão democrática e participativa.

Tomar o CME e sua gestão na elaboração do PME como objetos de estudo consiste numa tarefa não apenas de atendimento às demandas de cunho acadêmico-científico, mas numa forma possível de intervenção democrática nas políticas públicas municipais de educação, espaços que podem vir a favorecer seu controle pela sociedade civil, pois

[...] a participação nos conselhos gera convivência, estimula à manifestação do conflito, fruto das diferenças entre os pontos de vista de grupos, camadas e classes sociais diferentes, o que deve ser visto como algo natural e necessário em um contexto de participação democrática (GOHN, 2001, p. 104).

Adotamos o referencial da Democracia Radical e Plural contido no capítulo 4 do livro *Hegemonia e Estratégia Socialista*, dos autores Ernesto Laclau e Chantal Mouffé (2015), porque trata-se de um referencial que subsidia o tema abordado na pesquisa auxiliando na sua metodologia com a criação de formulações que auxiliam na análise do conteúdo dos documentos coletados. Conquanto seja denso, extenso e ainda pouco conhecido no Brasil, esse referencial vem ganhando destaque e recentemente foi objeto de estudo no Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação (CEPAE)², Grupo de Pesquisa do qual participo, que analisou o livro citado acima e a obra solo de Chantal Mouffé, “Sobre o Político” (2015).

Por fim e considerando todo o estudo realizado, passamos à análise do material coletado para investigar quais foram as implicações para a gestão democrática do município de Marília/SP no processo de elaboração do PME do decênio 2015-2025, sob a perspectiva da Democracia Radical e Plural.

² CEPAE - Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação, liderado pela Profª. Dra. Graziela Zambão Abdian, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Câmpus de Marília. Este Grupo de Pesquisa foi formado em 2007, está cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPQ e Certificado pela Instituição.

A dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro é dedicado à apresentação do conjunto das Constituições brasileiras como o cenário à frente do qual traçamos três linhas originariamente paralelas. A primeira linha é a da democracia. A segunda representa a autonomia municipal e sua educação descentralizada. A terceira linha corresponde ao Plano Nacional de Educação (PNE). A intersecção simultânea de todas elas corresponde à ocorrência das condições de emergência do PME. Cada uma das Constituições brasileiras é tratada em um item separado. O primeiro capítulo tem por objetivo formar o contexto que nos auxilia a compreender o percurso dessas linhas até o PNE que temos hoje e, conseqüentemente, ao PME.

No segundo capítulo apresentamos os elementos concernentes à noção de democracia radical e plural, conforme apresentada, principalmente, no livro *Hegemonia e Estratégia Socialista* (1985), de Ernesto Laclau e Chantal Mouffé, bem como apresentamos algumas de suas formulações para análise no próximo capítulo. Esta apresentação é importante pois consiste no referencial teórico utilizado para se responder ao problema da pesquisa.

No terceiro capítulo, passamos à análise das implicações que o processo de elaboração do PME de Marília causou na gestão da educação municipal, desde a sua concepção sob a coordenação do CME até a promulgação da Lei Municipal nº 7.824/2015, que aprovou o PME de Marília (2015-2025). Mediante a construção do perfil do Sistema Municipal de Ensino, a análise de conteúdo das Atas do CME, outros documentos e da legislação correlata, bem como, de entrevista semiestruturada realizada com o Presidente do CME de Marília, à época da elaboração do PME, procuramos responder aos objetivos e às questões indagativas desta pesquisa. Ressalte-se que realizamos uma entrevista semiestruturada com um membro da diretoria do CME de Marília/SP, à época, que acabou por confirmar os dados documentalmente levantados durante a pesquisa, sem, contudo, ter acrescentado muito à pesquisa.

Com este referencial teórico realizamos um levantamento na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)³ para investigar pesquisas outras da área de política pública educacional que tratam do Processo de Elaboração do Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025.

Considerando que esta pesquisa visa analisar o processo de elaboração de um documento público municipal que deve obrigatoriamente observar o PNE e o respectivo PEE, optamos por buscar teses e dissertações de Programas de Pós-Graduação em Educação das Universidades Públicas no Estado de São Paulo, a saber: Universidade de São Paulo (USP),

³ Esta plataforma de pesquisa foi escolhida porque possibilita o acesso, na íntegra, às teses e dissertações, diferentemente da Plataforma Sucupira, base de dados da CAPES, que permite apenas a leitura dos resumos e palavras-chave dos trabalhos.

Universidade Estadual Paulista (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

O recorte temporal adotado foi de 2016 a 2018, tendo em vista que os Planos Municipais de Educação, para o decênio 2015-2025, só começaram a ser aprovados e publicados a partir de 2015. Os seguintes descritores foram utilizados para a busca das pesquisas: “Plano Municipal de Educação de Marília”, “Plano Municipal de Educação”, “Democracia Radical e Plural”. A busca por esses descritores foi realizada nos campos: “título” e “resumo em português”.

Com a adoção desses critérios foi localizado apenas um trabalho, sendo ele oriundo da UNESP. Trata-se de uma Dissertação, de autoria de Renata Maria Pontes Cabral de Medeiros, defendida em 2018, intitulada “Plano Municipal de Educação: Formação e Valorização dos Professores de Educação Infantil”.

A pesquisa da autora não se concentrou na elaboração do PME e muito menos em suas implicações para a gestão democrática. Além disso, procurou atentar-se na relação entre qualidade da educação e o binômio: formação e valorização docente, razão pela qual, concluiu-se haver pouco ou quase nenhuma semelhança entre as duas pesquisas.

Portanto, o presente trabalho cuida-se de um tema pouco pesquisado.

Diante dessa sintética descrição, considera-se o projeto teórico da Democracia Radical e Plural, dos autores Ernesto Laclau e Chantal Mouffé, como um diferencial, que aliado à especificidade do PME ser de Marília/SP, com ênfase no seu processo de elaboração como elemento para a gestão democrática e da autonomia na educação no município, após uma breve digressão histórico-constitucional de seus pressupostos de emergência, em uma pesquisa que pode contribuir para ampliar e aprofundar as discussões sobre o tema, além de apresentar uma nova perspectiva, ainda em formação, para a área da Educação.

1 ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS E HISTÓRICOS: DEMOCRACIA, PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, AUTONOMIA MUNICIPAL E MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Neste capítulo apresentamos o conjunto das Constituições Brasileiras como cenário em frente ao qual traçamos três linhas. A primeira linha é a da democracia, a segunda representa a autonomia municipal e a terceira linha corresponde ao Plano Nacional de Educação, que eventualmente se cruzam em alguns pontos da história política brasileira. Essa apresentação revela suas trajetórias no tempo (1824-2019) e no espaço (Brasil), avanços e retrocessos; inclusive certos pontos de convergência ou intersecções que revelam a gênese de suas relações no curso da história do país, as origens do PME e as condições de seu advento. Trata-se de um Capítulo relevante considerando as crises e mudanças de Estado ocorridas no período e que refletiram diretamente na educação.

O PME é, portanto, fruto dessa tripla intersecção. A ideia de um PME foi concebida somente após a promulgação da CF de 1988, como consequência natural da inédita promoção do município à categoria de ente federativo, atribuindo-lhe autonomia política, financeira e administrativa (*caput* dos artigos 1º e 18, CF/1988), simultaneamente à municipalização da educação básica/descentralização (art. 211, §2º, CF/1988) e a determinação para a elaboração de um PNE (art. 214, CF/1988) mediante lei de duração decenal.

Autonomia municipal, democracia e PNE são temas correlatos que quase sempre estiveram na pauta das Constituições brasileiras, mas receberam tratamento diferenciado ao sabor dos ventos democráticos ou totalitários.

A questão da Educação Municipal no Brasil é uma constante nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à descentralização do ensino, constituindo matéria contida expressamente em todas as Constituições brasileiras, desde a Imperial de 1824, passando pela primeira Constituição Republicana de 1891, até a atual Constituição Cidadã de 1988 (SOUZA, 2004).

A autonomia municipal foi um assunto muito debatido entre os constituintes de 1890, porque o ambiente era favorável ao município, como desdobramento teórico da ideia federalista, que saía vitoriosa com a queda da Monarquia. Mas, contraditoriamente, as expectativas não se confirmaram.

Desse modo e considerando o histórico de nossas Constituições é possível identificar no processo de construção da Educação Municipal brasileira a tendência em associar, de um

lado, as ações locais descentralizadas, como a autonomia municipal, à noção de democracia e, de outro, as políticas públicas de cunho mais centralizador ao ideário autoritário (ARRETCHE, 1996). Então, democracia e descentralização (autonomia municipal) seriam irmãs gêmeas que andam de mãos dadas. Quanto mais descentralizado um Estado, mais democrático ele será.

Aliás, seria difícil conceber a organização administrativa brasileira de outra forma que não fosse a descentralizada, visto que a partilha das atribuições administrativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é justificada, por várias razões, como o vasto território; a estrutura do Estado e a forma de governo adotada; as infinitas peculiaridades locais; a complexidade dos problemas educacionais; a crescente demanda por educação escolar; a necessidade de se acelerar o processo de participação das populações, entre outras (VALLE, 2008).

E quanto ao PNE, curiosamente, a primeira alusão a ele ocorreu na época do Brasil Império e está contida no Decreto (sem número) de 9 de dezembro de 1835, que dentre suas instruções encontra-se a proposta de um plano de educação uniforme em todo o império, mas que nunca chegou a existir. Atualmente, é o Plano Nacional de Educação⁴ que articula o sistema nacional de educação em regime de colaboração para definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam ao cumprimento dos objetivos contido nos incisos do artigo 214 da CF de 1988,

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

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

⁴ O PNE é documento-referência da política educacional brasileira, para todos os níveis de governo, contempla um diagnóstico da educação no país e, a partir deste, apresenta princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação para enfrentamento dos problemas educacionais do país.

Importante registrar que é a própria Lei nº 13.005/2014 que aprovou o PNE quem determina aos Estados, Distrito Federal e Municípios a elaboração de seus respectivos Planos, ratificando a autonomia municipal e a descentralização da educação ao mesmo tempo em que cria o Plano Municipal de Educação (PME), soldando a conexão entre essas três linhas.

Embora as Constituições Federais democráticas de 1934 e 1946 representem avanços nesse sentido, fato é que a descentralização da educação promovida por elas limitou-se à esfera estadual. E quanto ao PNE, o projeto elaborado na vigência da CF de 1934 foi prejudicado pelo fechamento do Congresso decretado por Getúlio Vargas; e o PNE elaborado durante a CF de 1946 não tinha previsão constitucional expressa e nem natureza jurídica de lei, visto que foi proposta por iniciativa do Ministério da Educação e Cultura e aprovada pelo então Conselho Federal de Educação.

Somente na Constituição Federal de 1988 constata-se um ponto comum de intersecção de todas as três linhas (autonomia municipal, democracia e PNE), na forma legal preconizada, anunciando um Estado democrático sem precedentes na história brasileira.

Como a CF de 1988 alçou o município à categoria de ente federativo suas atribuições e competências no campo da educação foram ampliadas e, alguns anos depois, confirmadas pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394/1996 e pelas duas Leis Federais que aprovaram os Planos Nacionais de Educação: Lei nº 10.172/2001 e Lei nº 13.005/2014. É a CF de 1988 que determina a elaboração do PNE, que, por sua vez, dispõe que o Distrito Federal, os Estados e os Municípios também deverão elaborar os seus respectivos Planos Distrital, Estaduais e Municipais.

Desse modo,

a estruturação do federalismo no Brasil mescla-se à própria formação histórica do Estado nacional, perpassando questões como: o quadro de clivagens regionais marcado por desigualdades; a fragmentação do sistema político; as dificuldades de representação e a indefinição da estrutura e limites da ação estatal; e, a divisão de atribuições entre os três níveis de governo (SOUZA; FARIA 2004).

O processo de elaboração da CF de 1988 foi então inspirado por aquela ideia de associação entre a descentralização e a democratização, daí emergindo um modelo de Federação descentralizado, com aspectos singulares, como o referente à explicitação do Município como ente federado no próprio texto Constitucional (KUGELMAS; SOLA, 1999).

Ao longo dos anos 1980, recuperaram-se as bases do Estado federativo brasileiro por meio do processo de democratização, com impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais, embora essa nova responsabilidade pública pela gestão tenha passado a

funcionar como “um dos elementos da barganha federativa” (ARRETCHE, 1999, p. 115), ainda expressando a manutenção de práticas clientelistas do passado.

O fenômeno da municipalização do ensino decorreu do aumento paulatino da capacidade dos municípios brasileiros de se auto-organizarem para a oferta de educação pública concomitantemente ao aumento de sua capacidade financeira.

Vale registrar que a tendência à descentralização da educação não foi um privilégio do Brasil entre as décadas de 1980 e 1990, pois nesse período ocorreram profundas reformas políticas e econômicas no país, que englobou desde a redemocratização política até a liberalização e a privatização de sua economia (SOUZA; FARIA, 2004).

Se ampliarmos o campo de análise verificamos que, ao longo dessas décadas, os países latino-americanos estavam muito preocupados quanto à reforma de seus respectivos sistemas educacionais. Bomeny e Feital (1998) assinalam, então, que se vivia num cenário cujas feridas abertas pelo longo período de regime militar ainda não tinham sido cicatrizadas e que geraram índices educacionais negativos alarmantes decorrentes de políticas públicas de redução de investimentos em educação básica. Tais índices passaram a ser, então, publicados e divulgados em meio a uma ambiência marcada pelo processo de globalização, de disseminação do ideário neoliberal e de reestruturação produtiva, como resultados não necessariamente dos tempos ditatoriais, mas, sim, como decorrentes da crise e esgotamento do Estado keynesiano desenvolvimentista (SOUZA, 1996).

Conforme assinala Martins (2001, p. 29):

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a ideia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

Mas, quando estava avançando alguns passos em direção à participação popular e à luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento (PERONI, 2008).

Atilio Boron (2002) salienta o descompasso entre o processo de abertura democrática em que viviam os países da América Latina e a crise da democracia, no chamado capitalismo

metropolitano, em que a ofensiva neoliberal, o processo de reestruturação produtiva e o de globalização já estavam em curso:

[...] a direção e o ritmo de nosso movimento histórico parecem não sincronizar com os do capitalismo metropolitano. O problema é que a recuperação democrática da nossa região tropeça com um mercado mundial cujos centros dominantes se tomaram mais cépticos acerca das virtudes da democracia em seus próprios países e bastante indiferentes – quando não dissimuladamente hostis – diante das tentativas de instituí-la nas sociedades dependentes [...] Nossas democracias, portanto, devem ser “funcionais” às políticas de ajuste estrutural e à recomposição selvagem do capitalismo (BORON, 2002, p. 24).

O referencial teórico adotado e abordado no segundo Capítulo traz a proposta de uma Democracia Radical e Plural, de Ernesto Laclau e Chantal Mouffé, que apresenta uma contraofensiva à esquerda para combater a ofensiva neoliberal que sepultou o Estado de bem-estar Social.

Segundo os autores, a ofensiva neoliberal propõe uma redefinição da noção de democracia, de modo a restringir seu campo de aplicação e limitar a participação política a uma esfera cada vez mais estreita. A proposta dos autores para a esquerda consiste em se conduzir exatamente o inverso do esperado, *i.e.*, radicalizando a democracia.

É nesse contexto que foram elaborados os atuais PME e por essa razão nos propomos a investigar a elaboração do Plano Municipal de Educação de Marília/SP (2015-2025) como possível elemento para a gestão democrática.

Desse modo, é imprescindível realizar uma apresentação histórica tendo como pano de fundo as Constituições brasileiras sobre a qual traçamos três linhas: autonomia municipal, municipalização da educação/descentralização, e Plano Nacional de Educação, a fim de contextualizar as mudanças ocorridas do Império à sua redemocratização, simultâneo à mudança global de um Estado de bem-estar que traz ínsita uma democracia mais ampla, para um Estado Neoliberal que acaba por limitá-la.

1.1 Constituição Política do Império do Brasil – 1824

A Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, foi a nossa primeira Constituição e a que vigeu por maior tempo – 65 anos. Seu governo era monárquico, hereditário, constitucional e representativo. Tínhamos o “Senhor Dom Pedro I actual Imperador” como “Defensor Perpetuo do Brazil” e eram quatro os poderes da Nação: o Moderador, o Legislativo,

o Executivo e o Judicial. Destaca-se o Poder Moderador exercido pelo Imperador que controlava os outros três.

O território do Império era dividido em Províncias que poderiam ser subdivididas “como pedir o bem do Estado” (BRASIL, art. 2º, 1824) e os seus Presidentes eram indicados pelo Imperador.

O Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, composta por duas Câmaras. A Câmara dos Senadores que eram vitalícios e escolhidos pelo Imperador a partir de uma lista tríplice e a Câmara dos Deputados cujos membros eram eleitos para um mandato de quatro anos e escolhidos pelo voto indireto e censitário (BRASIL, 1824).

A Carta Imperial determinou que todas as cidades e vilas criassem suas respectivas Câmaras de Vereadores, apenas para um suposto “governo econômico”, cujos membros eram eleitos e aquele com maior número de votos seria o seu Presidente. Mas de acordo com Meirelles (1993), os governantes das províncias centralizavam a política, economia e administração, porque não confiavam na capacidade administrativa municipal e essa desconfiança resultou na diminuição da autonomia dos municípios. Os municípios perderam, então, as suas já poucas funções políticas e judiciais, conforme fixado no artigo 24 da Lei nº 1 de 1828: “As Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (BRASIL, 1828). Todas essas restrições aos municípios paralisaram as Câmaras Municipais tornando-as submissas ao governo provincial. Assim, o período monárquico coberto pela Constituição de 1824 caracterizou-se pela quase inexistência de autonomia municipal, com as províncias detendo o poder remanescente central.

A submissão e a paralisia impingidos aos municípios pela Constituição Imperial viajaram no tempo para agravar-se na República com a prática do coronelismo, que dominou o poder local em nome das oligarquias provinciais, usando os municípios como instrumento de manobra nas eleições (LEAL, 2018).

Quanto à Educação, a Constituição Imperial limitou-se a declarar, dentre o rol de direitos e prerrogativas individuais,

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: [...]
XXXII) A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos (BRASIL, 1824).

Importante registrar que a Constituição vigente à época não garantia a todos os brasileiros o acesso à educação primária, pois negros e escravos alforriados não eram considerados cidadãos.

No entanto, curiosamente, a primeira alusão a um Plano Nacional de Educação é desta época e está contida no Decreto (sem número) de 9 de dezembro de 1835, que durante o período da Regência deu instruções aos Presidentes das Províncias para a boa execução da Lei de 14 de junho de 1831. Dentre as instruções encontra-se a proposta de um plano de educação uniforme em todo o império a fim de promover um sujeito brasileiro novo e moral:

§ 12. Satisfeitas as necessidades da administração que ficão indicadas, releva promover a instrução e a moral, sem as quaes não ha civilização, e muito menos liberdade. **Um plano de educação, uniforme em todas as Províncias, que a torne nacional, que dê character, e particular physionomia ao povo brasileiro, é objecto de summa necessidade.** Os princípios que servem para o desenvolvimento da razão humana, e as principaes regras dos direitos e obrigações do homem, devem formar a base da instrução geral. As maximas de conducta, prescriptas pelo Evangelho, e ensinadas pelos Ministros da Religião com a voz, e praticamente com o exemplo, servirão de alicerce á moral publica. Mas emquanto este plano se não póde realizar, convem ao menos que certo gráo de instrução e moralidade seja um requisito indispensavel para a admissão dos empregos, no qual deverá sempre preferir o homem instruido e moral, e entre estes os casados, e os que fizerem as vezes de chefes de legitimas famílias. (BRASIL, 1835) (grifo nosso).

Conquanto a Revolução Democrática levada a efeito pela Revolução Francesa de 1789 já tivesse ocorrido à época do Império, o Brasil vivia seus últimos anos de Monarquia Constitucional. Logo, não havia democracia ampla, mas sim monarquia. Desigualdade, típica do *Ancien Régime*, no lugar de igualdade. Iniciando-se com o Poder Moderador, superior aos outros três, concentrado nas mãos do Imperador; passando pela rígida divisão da sociedade (clero, nobreza e povo), e terminando com a previsão constitucional de uma instrução primária gratuita a todos os cidadãos, exceto para negros e escravos alforriados, já que estes não eram considerados cidadãos e, portanto, não tinham direito a nenhuma educação.

A curiosa e solitária menção a um PNE contido em um obscuro Decreto sem número, datado de 9 de dezembro de 1835, e cercado de monarquia por todos os lados é um retrato invertido da atual Constituição de 1988.

1.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 1891

A República foi proclamada no Brasil em 1889, mas a primeira Constituição Republicana do Brasil só foi promulgada em 1891, dando fim ao Brasil Império e vigeu por 39

anos. Tinha caráter liberal e federalista, inspirado na tradição republicana dos Estados Unidos da América do Norte. Instituiu o presidencialismo, concedeu grande autonomia aos Estados da federação e garantiu a liberdade partidária. Estabeleceu eleições diretas para a Câmara, o Senado e a Presidência da República, com mandato de quatro anos, além do voto universal e não-secreto para homens acima de 21 anos. Por outro lado, vetava esse direito às mulheres, analfabetos, soldados e religiosos. Separou, oficialmente, o Estado da Igreja Católica e extinguiu o Poder Moderador.

Não foi a revolução democrática que esperávamos. Enquanto a revolução democrática francesa fez ruir velhos marcos, a revolução republicana brasileira perpetuou a chaga de uma sociedade vertical separada por estamentos rígidos, na qual os homens não são iguais, o que era refletido na proibição do voto para mulheres, analfabetos, religiosos, soldados e homens menores de 21 anos.

A Constituição Republicana não revolucionou como se esperava, antes, perpetuava uma sociedade na qual o povo sente que o poder é inevitavelmente fixo, estampado na figura do hoje presidente, bajulado pelos seus governadores, mas que ontem era a do monarca, rodeado pela sua corte, de onde flui o poder quase absoluto, sem espaço para indeterminações. Quase não existe espaço político local.

Conforme referido anteriormente, com respeito à expectativa que existia na época quanto à autonomia municipal, com a mudança da forma de governo da Monarquia para a República, João Martins de Carvalho Mourão (1916, p. 308), autor de “Os municípios. Sua importância política no Brasil-Colonial e no Brasil-Reino”, citado por Victor Nunes Leal (2018, p. 90), escreveu: “Estava reservada à República a glória de instaurar no Brasil a verdadeira autonomia municipal”.

Com a queda da monarquia e a ascensão da república federativa, a Assembleia Constituinte parecia ser favorável à lógica da autonomia municipal, segundo a qual o município está para o Estado assim como este está para a União. “Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal” (LEAL, 2018, p. 90).

Contudo, os primeiros levantes municipalistas começaram a esfriar bem depressa. A Constituição Federal era muito imprecisa no que tange às competências de seus entes, o que permitiu que muitos Estados reduzissem livremente a autonomia de seus municípios ao mínimo possível e compatível com a Constituição Federal, mediante reformas de suas respectivas Constituições Estaduais.

A falta de consideração da primeira Constituição Republicana para com os municípios era tal que só lhe dedicava um único artigo, o “Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeito ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891).

Isto propiciou numerosas intervenções do Estado em seus Municípios, que só foram estancadas, em parte, pela reforma constitucional de 1926, ao conceder à União o direito de intervir nos Estados para proteger a autonomia municipal, também reforçada graças aos movimentos políticos dos anos 20, conhecidos como "tenentismo", que levaram à Revolução de 30 (IBAM, 2000).

Segundo Felisbino (2012), a Constituição de 1891 entregou os municípios aos seus Estados, podendo estes intervir em assuntos de competência dos municípios, tais como: organizar e definir as competências de instituições municipais; definir a composição do governo; decidir que tipo de controle exercer sobre o município; denominar o chefe do poder Executivo e manipular as finanças municipais.

A autonomia municipal pouco avançou e não se concretizou. Ao revés, por um período de 40 anos os municípios ficaram desestruturados e dependentes. Sob a orientação dos governadores estaduais e dos coronéis, os municípios foram transformados em “[...] feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder” (MEIRELLES, 1993, p. 37).

Quanto ao direito fundamental à educação, a Constituição de 1891 limitou-se a dedicar um único parágrafo, o §6º do artigo 72 que assim dispõe: “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (BRASIL, 1891). Logo, o ensino republicano deveria ser público e laico.

Raposo (2005, p. 2), tratando sobre o ensino laico e a distribuição da competência legislativa entre a União e os Estados aponta que,

A Constituição Republicana de 1891, adotando o modelo federal, preocupou-se em discriminar a competência legislativa da União e dos Estados em matéria educacional. Coube à União legislar sobre o ensino superior enquanto aos Estados competia legislar sobre ensino secundário e primário, embora tanto a União quanto os Estados pudessem criar e manter instituições de ensino superior e secundário. Rompendo com a adoção de uma religião oficial, determinou a laicização do ensino nos estabelecimentos públicos.

A Revolução de Trinta conduziu Getúlio Vargas ao poder como Chefe do Governo Provisório em 03 de novembro de 1930. O Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, cria

o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MESP), apenas onze dias após a posse de Vargas. As atribuições do MESP estão no Decreto nº 19.560/31; também cria o CNE pelo Decreto nº 19.850/31; dispõe sobre o Ensino Superior e Universitário pelo Decreto nº 19.581/31 e sobre o ensino secundário pelo Decreto nº 19.890/31; institui o ensino religioso facultativo pelo Decreto nº 19.941/31, entre outros (CURY, 2015).

Em 1932, um grupo de educadores composto por vinte e seis homens e mulheres da elite intelectual brasileira, lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova". A ideia implícita de um PNE estava contida na proposta de “um plano de reconstrução educacional de tão grande alcance e de tão vastas proporções. [...] uma nova política educacional, com sentido unitário e de bases científicas [...]” (O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932, p. 188). O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico sobre o PNE na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934.

A expectativa e a glória de se instalar uma verdadeira autonomia municipal no Brasil, com a República e a sua primeira Constituição, não se concretizou. “O resultado final da política municipalista do regime de 1891 foi mesquinho” (LEAL, 2018, p. 93). Os municípios ficaram reféns de governadores e coronéis, tendo sido tratados como se fossem propriedade particular e o eleitorado como gado.

Por outro lado, houve avanços na educação. O ensino republicano passou a ser público e laico, mas sem previsão de sua municipalização. E, com a Revolução de Trinta, foi criado o Conselho Nacional de Educação (CNE) e lançado o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", no qual se vislumbrava a ideia de um PNE.

1.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 1934.

Esta Constituição viveu por apenas três anos. Ela foi promulgada pela Assembleia Constituinte durante o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas e garantiu maior poder ao governo federal; instituiu o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos e confirmou o voto feminino, já instituído pelo Código Eleitoral de 1932.

A democracia deixou de ser individualista e passou a ser uma democracia social. O Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados com colaboração do Senado, sendo aquela constituída por representantes eleitos pela população e por organizações de caráter profissional e trabalhista (BRASIL, 2005).

Com a Revolução de 1930 foi estabelecida uma nova ordem política no Brasil. Muitos fatos políticos relevantes ocorreram nos primeiros anos do governo de Getúlio Vargas. O principal deles foi a chamada Revolução Constitucionalista de 1932 promovida pelo Estado de São Paulo, que compeliu Vargas a convocar, em 1934, uma nova Assembleia Constituinte, que promulgou a terceira Constituição brasileira e a segunda da República. Importante registrar que a Constituição de 1934 trouxe de volta ao debate a questão dos municípios e sua autonomia (FELISBINO, 2012). Essa Constituição reformou a federação reduzindo as competências dos Estados, inclusive o poder sobre os municípios, prestigiando o princípio da autonomia municipal, tornando-a equivalente à da União e à dos Estados. “Em 1934, tivemos um novo surto autonômico, interrompido pelo Estado Novo” (LEAL, 2018, p. 68).

A partir daí, então, os municípios passaram a deter maior autonomia, assegurada pela nova Constituição, em tudo quanto dizia respeito ao seu especial interesse: eleição de prefeito e de vereadores; a organização dos serviços próprios de sua competência; criação de seus tributos (impostas e taxas), a arrecadação e a aplicação das suas rendas; e a criação de um sistema de partilha de tributos, que seriam transferidos dos Estados para os Municípios.

Entretanto, Victor Nunes Leal (2018, p. 101), em seu livro “Coronelismo, Enxada e Voto”, observa que houve,

[...] contradição na obra da Constituinte de 1934: ao mesmo tempo em que procurava, por um lado, garantir melhor a autonomia municipal, por outro, conscientemente ou não, permitia aos Estados, através dos departamentos de municipalidades, exercer tutela administrativa e política sobre as comunas.

Além disso, os prefeitos de municípios de capitais ou de estâncias hidrominerais podiam ser nomeados diretamente pelo governador do Estado, limitando a sua autonomia. De qualquer forma, essa autonomia municipal contraditória não durou muito, pois três anos após a sua promulgação Getúlio Vargas deu um golpe de Estado e implantou o Estado Novo.

No que diz respeito à educação, a Constituição de 1934 traduz-se num incremento significativo no número de disposições constitucionais que cuidam da Educação. São dez artigos (149 a 158) que tratam especificamente da Educação e sob a rubrica “Da família, da Educação e da Cultura” proclama a educação um “direito de todos e dever da família e dos poderes públicos” (BRASIL, 1934, art. 149).

Digno de registro é o fato de que a CF de 1934 foi a primeira Constituição brasileira a prever expressamente o instituto do PNE, no seu artigo 150, como resultado, em grande parte, das teses apresentadas pelo sempre lembrado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”

lançado em 1932, e que motivou intensa campanha pela reorganização da educação nacional. Assim é que as demandas educacionais iniciadas nos anos 1920 e consolidadas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova têm um desfecho com a Constituição de 1934. O artigo 150 trazia também outras competências da União quanto à Educação, dentre elas, a de determinar a liberdade de ensino em todos os graus e ramos, bem como a criação de sistemas de ensino nos territórios. A competência dos Estados e do Distrito Federal para organizar e manter os Sistemas de Educação encontra-se no artigo 151. Complementando, o artigo 150 prevê ser competência da União para “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução, em todo o país” (BRASIL, 1934). Além disso,

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 (BRASIL, 1934) (grifo nosso).

O CNE foi instalado em 16 de fevereiro de 1937, sob a presidência de Gustavo Capanema, Ministro de Estado da Educação e Saúde. No dia seguinte, Capanema trouxe ao plenário do CNE um questionário com 213 questões elaborado por ele mesmo com o auxílio de outros técnicos e que deveria ser enviado,

Aos brasileiros, professores, estudantes, jornalistas, escritores, cientistas, sacerdotes, militares, políticos, profissionais das várias categorias a tantos quantos estejam convencidos de que a educação é o problema primeiro, essencial e básico da Nação e, por isto, a queiram orientada no mais seguro sentido e dotada da melhor organização. (Ministério da Educação e Saúde Pública, p. 2 *apud* CURY, 2015, p. 410).

A título de exemplo e que diz respeito ao conteúdo deste capítulo, citamos a resposta do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro que em 1936, mediante um Boletim de sua Revista, publicou um Parecer do relator prof. Basílio de Magalhães sobre o questionário elaborado por Capanema. Quanto à questão da relação entre Estado Federativo e educação, respondeu que durante 10 anos a União deveria manter a educação centralizada no que dizia respeito aos Estados e ao Distrito Federal e que não deveria haver sistemas educativos municipais, porque o mais acertado seria que as edilidades se limitassem a concorrer pecuniariamente para a organização dos sistemas educativos dos respectivos Estados (MAGALHÃES, 1936, p. 24 *apud* CURY, 2005, p. 411). Portanto, embora Capanema tivesse por objetivo promover ampla participação da sociedade civil na elaboração do PNE, por outro

lado, verificamos que havia forte resistência à descentralização da educação, o que só viria a ocorrer, simultânea e amplamente, com a Constituição Cidadã de 1988.

Após extensa participação na elaboração do PNE promovida pelo CNE o Projeto foi remetido à Câmara dos Deputados para sua apreciação, votação e eventual aprovação. Contudo, os seus trabalhos foram suspensos em 10 de novembro de 1937, mediante do fechamento de todos os poderes representativos, impedindo, assim, o prosseguimento e a aprovação do Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação. O PNE não chegou a nascer, foi abortado.

Questiona-se, ainda, se o projeto de PNE poderia ser assim chamado, uma vez que não preenchia os requisitos de um plano de educação. Ele não trazia um diagnóstico da situação atual e nem metas a serem atingidas com seus respectivos prazos e muito menos previsão de recursos necessários para os objetivos traçados. Ele teria sido muito mais “uma espécie de diretrizes e bases da educação sob a égide de um controle burocrático bastante pronunciado” (CURY, 2015, p. 422).

De qualquer forma e apesar de todo o esforço, dedicação e da ampla participação da sociedade civil da época, o Projeto de 1936/1937 foi abortado pela ditadura de Vargas que pôs fim à vigência da Constituição de 1934, antes mesmo de apresentar os elementos de um PNE.

Acrescente-se que a Constituição de 1934 também difundiu a gratuidade e o acesso à escola para as pessoas de todas as idades, assim como manteve as disposições constitucionais de 1891 (VALLE, 2008). Ela ainda inovou ao estender o direito à educação para os jovens e adultos e, pela primeira vez, trouxe a vinculação dos tributos arrecadados para a manutenção do sistema de educação (TEIXEIRA; VESPÚCIO, 2014).

Todas as Constituições posteriores, com exceção da Carta de 1937, trouxeram, implícita ou explicitamente, a concepção de um PNE. Também passou a existir um certo consenso de que o PNE deveria ser aprovado por lei. A ideia prosperou e nunca mais foi esquecida.

A Constituição de 1934 é a que parece ser mais próxima da atual Constituição de 1988. Com ela o voto passou a ser obrigatório e secreto a partir dos 18 anos e não mais dos 21 anos, como era na Constituição anterior. Além disso, confirmou o voto feminino, que tinha sido instituído em 1932.

Finalmente a Constituição promoveu a autonomia municipal, tornando-a equivalente à da União e à dos Estados, mas sem elevá-lo à categoria de ente federativo, fato que só se concretizaria na Constituição atual. Pela primeira vez, o PNE, que deveria ser elaborado pelo CNE, foi previsto expressamente no corpo de uma Constituição brasileira. O processo de elaboração do PNE foi realizado mediante ampla participação democrática da sociedade civil,

tendo sido enviados questionários aos professores, estudantes, jornalistas, escritores, cientistas, sacerdotes, militares, políticos, profissionais das várias categorias e a tantos quantos estivessem convencidos de que a educação é o problema primeiro, essencial e básico da Nação e, por isto, a queiram orientada no mais seguro sentido e dotada da melhor organização (Ministério da Educação e Saúde Pública, p. 2 *apud* CURY, 2015, p. 410). Por outro lado, em algumas das respostas ao questionário constata-se que havia forte resistência à descentralização da educação. E, infelizmente, apesar de todo o esforço e da ampla participação da sociedade civil o Projeto de PNE não prosperou, visto que foi abortado pela ditadura de Vargas juntamente com a Constituição de 1934.

1.4 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 1937

No início de novembro de 1937, tropas da polícia militar do Distrito Federal cercaram o Congresso e impediram a entrada dos parlamentares. Nesse mesmo dia, o Presidente Getúlio Vargas iniciou uma nova fase política com a entrada em vigor nova Carta Constitucional. Começava oficialmente o “Estado Novo” (BRASIL, 2005). A Constituição de 1937 viveu por 8 anos.

Partidos políticos foram suprimidos e os poderes da República concentraram-se nas mãos do Presidente, cuja eleição seria por via indireta e com mandato de seis anos. A Carta de 1937, conhecida como “Polaca”, devido às semelhanças com a Constituição Polonesa de 1935, possuía nítida inspiração fascista do general Pilsudski, iniciando o regime ditatorial do Estado Novo. O cargo de vice-presidente foi extinto, assim como a liberdade político-partidária, a independência dos Poderes e a autonomia federativa foi anulada. A Constituição permitia a cassação da imunidade parlamentar, a prisão e o exílio de opositores (BRASIL, 2005). Instituiu a pena de morte e a censura prévia nos meios de comunicação.

Desse modo, o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais foram todos fechados; nomearam-se interventores para governar os Estados que, por sua vez, nomeavam todos os prefeitos municipais; o Poder Judiciário ficou subordinado ao Poder Executivo federal; foi atribuída liberdade total para as polícias reprimirem violentamente qualquer oposição ao governo (FELISBINO, 2012).

Segundo Leal (2018, p. 101), “O legislador constituinte de 1937 foi [...] inequivocamente antimunicipalista”. E complementa,

Não só o município ficou privado de qualquer órgão local representativo ou pseudorrepresentativo (pois não havia sequer os conselhos consultivos do período de governo discricionário que se seguiu à Revolução de 1930), como ainda ficou a sua administração sujeita a um severo sistema de controle, tanto prévio como ulterior (LEAL, 2018, p. 101).

O artigo 27 deixa evidente a questão da eletividade dos prefeitos, “o prefeito será de livre nomeação do governador do Estado” (BRASIL, 1937). Desse modo, a CF de 1937 reduziu a autonomia dos municípios brasileiros.

Segundo o art. 26 da Constituição, a autonomia dos municípios restringia-se a “[...] tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) à decretação dos impostos e taxas atribuídos a sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de carácter local” (BRASIL, 1937).

No âmbito da educação, a Carta outorgada trouxe poucas novidades (TEIXEIRA; VESPÚCIO, 2014). A maioria representou um retrocesso em relação à sua antecessora, uma vez que extinguiu a vinculação de recursos para a Educação e, embora tivesse mantida a obrigatoriedade do ensino primário, ele seria em regra gratuito, uma vez que “por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”, nos termos do art. 130 (BRASIL, 1937).

Por outro lado, segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, esta Constituição trouxe outra novidade referente aos municípios, que foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, que tinha por objetivo racionalizar as administrações municipais. O próprio IBAM foi um desses departamentos, que “[...] teve inestimável influência na racionalização, na modernização e na dinamização dos serviços prestados pelos municípios” (IBAM, 2000, p. 4 *apud* FELISBINO, 2012).

E, por fim, o artigo 129, determina que,

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever de Estado. Cumpra-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais (BRASIL, 1937).

Quanto ao PNE, a Constituição outorgada de 1937 não reproduziu esse instituto, como era de se supor, silenciando totalmente a seu respeito.

A Constituição de 1937 representa um retrocesso democrático. Concentração de poder nas mãos do Presidente eleito por via indireta, para mandato de 6 anos, supressão de partidos políticos, redução da autonomia dos entes federados, inexistência de participação da sociedade nas políticas públicas, extinção da vinculação de recursos para a educação, que, em regra, seria gratuita e, por fim, sequer menciona o PNE, que impediu de nascer.

1.5 Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 1946

Após o término da Segunda Guerra Mundial e a derrota dos regimes totalitários na Alemanha de Hitler e na Itália de Mussolini, o país já não podia mais aceitar ser governado por um regime que ele combateu e venceu na Europa. Então, sob os auspícios da redemocratização do Estado brasileiro uma Assembleia Constituinte elaborou a Constituição de 1946 que foi promulgada e vigeu por 21 anos.

Ela restabeleceu os direitos individuais, extinguindo a censura e a pena de morte. Devolveu a independência dos três poderes, a autonomia dos estados e municípios e a eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos (BRASIL, 1946).

Em 1961 a Constituição foi reformada para a adoção do sistema parlamentarista de governo, para logo depois, em 1963, ser anulada após um plebiscito, restaurando o regime presidencialista, resumindo-se a nossa experiência parlamentarista a esse curto período.

Para Baleeiro e Sobrinho (2001) a Constituição de 1946 tinha como característica a tendência restauradora das linhas de 1891 e buscava ainda restaurar inovações da Carta de 1934 que haviam tido fim pelo golpe de 1937, especialmente em matérias de proteção aos trabalhadores, à ordem econômica, à educação e à família.

Aproveitando a rara oportunidade democrática, a questão da autonomia municipal cresceu e tornou-se um dos principais temas entre os constituintes de 1946. “Na Constituinte, o municipalismo ganhou corpo e veio a refletir-se na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro” (MEIRELLES, 1993, p. 39).

Comparada com a anterior, a Constituição de 1946 atribuiu maior autonomia para a maioria dos municípios brasileiros com eleições diretas para os seus prefeitos e vereadores, e o condicionamento de eventuais intervenções no município exclusivamente ao atraso no pagamento de dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado. No entanto, algumas limitações ainda continuaram existindo. Segundo expressa previsão constitucional do artigo 28, os governadores dos respectivos Estados poderiam nomear os prefeitos das capitais e dos municípios onde haviam estâncias hidrominerais naturais, e deveriam nomear os prefeitos de

municípios sede de bases ou portos militares que lei federal declarasse ser de excepcional importância para a defesa externa do país após parecer do Conselho de Segurança Nacional.

Mas, por outro lado, Hely Lopes Meirelles (1993) nos lembra que a repartição das receitas tributárias foi considerada uma das maiores obras políticas dos constituintes de 1946. Isso porque, cada município receberia dez por cento da arrecadação do imposto de renda de competência federal (art. 15, §4º da Constituição de 1946), impostos únicos (sobre combustíveis e lubrificantes, energias elétricas e minerais) e o repasse aos municípios, pelos Estados, de trinta por cento do excesso de sua arrecadação de imposto sobre o total das rendas de qualquer natureza (BRASIL, 1946). Esse quadro financeiro permitiria aos municípios prestar melhores serviços à sociedade, inclusive educação. Entretanto, essa inédita repartição de receitas tributárias não duraria por muito tempo.

Ocorre que, como os administradores do IBAM constataram, os Estados, responsáveis pelo repasse das verbas federais para os seus municípios, passaram a cobiçar as receitas destes últimos, e acabaram por se servirem, indevidamente, do *menu* tributário (IBAM, 2000).

Ademais, a União continuou a ser relapsa em pagar as cotas do imposto de renda, sempre atrasadas e, não raro, dependendo de influências políticas para serem liberadas; bem como, somente os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina haviam repassado aos seus municípios o excesso da arrecadação dos impostos sobre as rendas municipais.

Tais constatações provocam questionamentos sobre a interpretação da Constituição de 1946 quanto à autonomia municipal. Se as citadas observações estiverem corretas a interpretação predominante dos juristas sobre a Constituição de 1946 deve ser questionada, pois muitos estudiosos do Direito Constitucional e Administrativo ressaltam que os municípios conseguiram, com essa Constituição, a autonomia política, administrativa e financeira (FELISBINO, 2012).

Todavia, o processo de autonomia dos municípios só se efetivaria completamente com a liberdade para elaborar suas próprias leis orgânicas, o que só viria a ocorrer com a Constituição de 1988.

No que tange à educação, Valle (2008) aponta que essa Constituição reforçou a organização nacional estruturada em três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e repetiu as anteriores em relação ao papel da União na determinação das diretrizes e bases educacionais, mas facultou aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino (art. 171) e determinou percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação (art. 169).

Em seu artigo, A Educação na Constituição Federal de 1988, Raposo (2005) aponta, que a educação volta a ser definida como direito de todos, prevalecendo a ideia de educação pública. São definidos princípios norteadores do ensino, entre eles ensino primário obrigatório e gratuito e a previsão de criação de institutos de pesquisa. A vinculação de recursos para a pasta é restabelecida. A competência legislativa da União limitou-se à elaboração da lei de diretrizes e bases da educação nacional.

A Constituição Federal de 1946 não previu expressamente a elaboração do PNE. Contudo, podemos concluir que ela o admitia de forma implícita, pois a ideia do PNE estava subjacente à incumbência da União para a definição de diretrizes e bases da educação nacional.

Tanto é assim que em 1962, na esteira da nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), surgiu nosso primeiro PNE. “Como a constituição federal de 1946 não continha a previsão explícita de uma lei do PNE, esse primeiro plano foi uma iniciativa do então Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo então Conselho Federal de Educação” (CORDÃO, 2013, p. 14-15).

Na primeira parte do referido plano, o documento procurou traçar as metas para um PNE e, na segunda parte, estabelecer as normas para aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior (SAVIANI, 1998). Basicamente tratava-se de um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas no prazo de oito anos. Este PNE sofreu duas revisões. A primeira em 1965 quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. E a segunda em 1966, denominada Plano Complementar de Educação que alterou profundamente a distribuição dos recursos federais, favorecendo a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos.

O retorno à democracia trouxe a independência dos três poderes, eleições diretas, autonomia para os Estados e municípios, inclusive com uma inédita repartição das receitas tributárias que, a princípio, favorecia os municípios. Na educação pública volta a total gratuidade e a fixação de percentuais mínimos de recursos.

O primeiro PNE que vigorou no país foi elaborado sob a égide desse diploma constitucional de 1946, muito embora não o tenha sido previsto expressamente. Por essa razão, talvez, o PNE não nasceu mediante lei, mas sim por iniciativa do Ministério da Educação e Cultura aprovada pelo Conselho Federal de Educação. A ideia de um PNE veiculado com força de lei ressurgiu em 1967, mediante proposta do Ministério da Educação e Cultura e que foi discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar.

1.6 Constituição da República Federativa do Brasil - 1967

Foi promulgada pelo Congresso Nacional instituindo o Regime Militar de 1964, inicialmente de caráter transitório, era denominada por muitos de “Super Polaca” e viveu por 21 anos.

A Constituição de 1967 foi a sexta constituição do Brasil e quinta de sua República, bem como sua segunda e última constituição republicana de caráter totalitário. Foi elaborada sob supervisão dos militares no poder e desfazia boa parte dos preceitos democráticos conquistados e expressos na Constituição de 1946. Concentrava todos os poderes no Executivo e autoriza a extinção de partidos políticos. Ela foi suplementada por diversas emendas, decretos-lei e atos institucionais, que foram incorporados ao seu texto na Emenda Constitucional de 1969. Seguiu vigente até a promulgação da Constituição de 1988, símbolo da Nova República, resultado do processo de redemocratização do país.

Esta Carta Constitucional não adotou o voto universal, pois fixou limites de idade para o exercício do sufrágio e estabeleceu eleições indiretas para a presidência da República, por meio do Colégio Eleitoral, para mandato de quatro anos, “Art. 74. O Presidente será eleito, entre os brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos, pelo sufrágio de um colégio eleitoral, e sessão pública e mediante votação nominal” (BRASIL, 1967). Ademais, autorizava a nomeação de senadores pelas Assembleias Legislativas, a alteração da proporcionalidade de deputados no Congresso e conservou o sistema bipartidário criado pelo Ato Adicional nº 2.

O Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 1968, foi incorporado nas suas Disposições Transitórias, o que permitiu ao presidente fechar o Congresso, suspender direitos políticos e cassar mandatos. Na prática, o Executivo acabou por concentrar todos os poderes.

Sofreu outras reformas, como a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgada pela Junta Militar, que se apresenta como um “complemento” às leis e regulamentações da Constituição de 1967. Esta Emenda equivale a uma nova Constituição em razão de sua estrutura e pela determinação de quais dispositivos anteriores continuariam em vigor. Formalmente, porém, continuava em vigor a Constituição de 1967, com as manutenções e alterações da Emenda nº 1. A partir desta emenda as características políticas do regime militar ficaram mais claras (BRASIL, 2005).

Na política, o governo militar tentou controlar os Estados com o estabelecimento de eleições indiretas para os governadores. “O instrumento da eleição indireta teve o propósito de

anular o efeito dos votos provavelmente opositoristas dos grandes centros urbanos”, aponta Abrúcio (1994, p. 168).

Os militares pretendiam reduzir o poder financeiro dos Estados-membros da federação, principalmente de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, mediante o deslocamento do parque industrial e a centralização de recursos tributários, criando, assim, dependência econômica dos Estados e municípios em relação ao governo federal. Segundo Abrúcio (1994, p. 166), “o objetivo era eliminar a influência centrífuga das unidades subnacionais presente no federalismo do período 1945-1964, pois a existência de Estados fortes seria um contrapeso indesejável a um governo autoritário”.

Os prefeitos das capitais e dos municípios das estâncias hidrominerais continuaram a ser nomeados pelos governadores, enquanto os chefes dos poderes Executivos dos municípios considerados de interesse da Segurança Nacional passaram a ser nomeados pelo Presidente da República.

A existência de municípios autônomos também não interessava aos militares. Apesar disso, a Constituição de 1967, após a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, promoveu uma descentralização regional das atividades relacionadas à educação, mas omitiu-se em relação à descentralização local. Nesse sentido é o artigo 169 da CF de 1967,

Art. 169. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais (BRASIL, 1967).

Surpreendentemente, o artigo 8º desta Constituição prevê, explicitamente, a competência da União para “estabelecer planos nacionais de educação [...]” e legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional [...]” (BRASIL (1967)). Essas determinações foram confirmadas pela Emenda Constitucional nº 01/1969.

Trinta anos após a Constituição de 1937, que instituiu o Estado Novo, o país concebe uma nova constituição autoritária, a Constituição de 1967. Ela, com suas emendas constitucionais, atos institucionais e legislação infraconstitucional, suprime direitos civis e políticos, concentra poderes, reduz a autonomia dos entes federados e dos municípios.

Na educação promove uma tímida descentralização na esfera regional, mas não a estende ao âmbito local. À União compete legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e, principalmente, “estabelecer planos nacionais de educação [...]” (BRASIL, art. 8º, XIV, 1967). Assim, a ideia de um PNE veiculado com força de lei ressurgiu em 1967, mediante

proposta do Ministério da Educação e Cultura e que foi discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar.

1.7 Constituição da República Federativa do Brasil - 1988

A Constituição de 1988, atualmente em vigor, conhecida como a “Constituição Cidadã”, foi elaborada por uma Assembleia Constituinte, legalmente convocada e eleita e a primeira a permitir a incorporação de emendas populares. As reformas constitucionais começaram a ser votadas pelo Congresso Nacional a partir de 1992 e até o momento a atual Constituição sofreu 99 emendas constitucionais. Tem como seus principais pontos a República representativa, federativa e presidencialista. Os direitos individuais e as liberdades públicas são ampliados e fortalecidos. É garantida a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. O voto é universal e facultativo a analfabetos e maiores de 16 anos. A educação fundamental é apresentada como obrigatória, universal e gratuita (BRASIL, 2005).

Também são abordados temas como o dever da defesa do meio ambiente e de preservação de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como os sítios arqueológicos. Algumas das principais medidas abrem para a iniciativa privada atividades antes restritas à esfera de ação do Estado, esvaziando, de certa forma, o poder e a influência estatais em determinados setores.

Na esfera política ocorrem mudanças na organização e regras referentes ao sistema eleitoral. O mandato do presidente da República é reduzido de cinco para quatro anos e, em 1997, é aprovada a emenda que permite a reeleição de presidente da república, de governadores e prefeitos. Os candidatos processados por crime comum não podem ser eleitos, e os parlamentares submetidos a processo que possa levar à perda de mandato e à inelegibilidade não podem renunciar para impedir a punição (BRASIL, 2005).

A educação é um direito social e está prevista logo no início da atual Constituição, onde se elencam, pela primeira vez de forma explícita num texto constitucional brasileiro, os direitos sociais:

Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” e o artigo 205 dispõe que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo

para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Foram dedicados à educação os artigos 202 a 214 da seção I do capítulo III – Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, do título VIII – Da Ordem Social, além do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, percebendo-se, portanto, a relevância dada pelo legislador à matéria.

Para Oliveira (1999), o artigo 206 traz em si uma inovação frente aos textos anteriores, pois passa a assegurar gratuidade de ensino em todas as redes, não somente no ensino fundamental, e no ensino médio não mais como exceção. O ensino superior é, pela primeira vez, também posto como gratuito. A Constituição de 1988 traz um salto de qualidade em relação às legislações anteriores, pois a declaração do direito à educação encontra-se bem detalhada, com maior abrangência e precisão da redação, prevendo inclusive os instrumentos jurídicos que garantam tal direito.

A atual Constituição Federal em vigor desde 5 de outubro de 1988 já em seu primeiro artigo tratou de integrar os municípios brasileiros como entes federados,

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político (BRASIL, 1988) (grifo nosso).

Nas Constituições anteriores o Brasil era formado apenas pela união dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Os Municípios passaram, então, a ser pessoas jurídicas de direito público interno, partes integrantes da Federação brasileira e, como tal, entes dotados de autonomia federativa. Essa autonomia é materializada pelo seu poder de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autonomia legislativa. O desrespeito à autonomia municipal, inclusive, é hipótese de intervenção federal no Estado, trazida pela alínea “c” do inciso VII do art. 34 da Constituição.

A atual Constituição define a competência de cada uma das esferas governamentais, e também estabelece o que lhes é vedado. Os artigos 21 e 22 enumeram as matérias de competência exclusiva da União e o artigo 23 traz as matérias de competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito federal. De acordo com Meirelles (1993, p. 42), “[...] a característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos artigos 29 a 31, 156 e 159, atribuindo-lhe, inclusive, o poder de elaborar a sua lei orgânica”.

A pedra fundamental da Constituição de 1988, no que diz respeito ao processo de autonomia dos municípios, está no seu artigo 29, ao estabelecer que “O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará” (BRASIL, 1988). Esse artigo coloca o município em uma posição privilegiada quanto a sua autonomia, pois não está mais subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas. Agora, os municípios, dentro de sua competência privativa, podem “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988), em substituição à tradicional expressão “peculiar interesse” (BRASIL, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967), que estampava todas as Constituições republicanas anteriores.

Com a promulgação da CF de 1988 houve um crescimento acentuado e acelerado de municípios, em sua maioria com menos de 10 mil habitantes, cujo processo de formação passou a ser regulado pelos Estados e não mais pela União, o que facilitou a sua rápida proliferação. Atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios.

O art. 18, § 4º, da Constituição, estabelece as regras e procedimentos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios. Este artigo sofreu alteração através da Emenda Constitucional nº 15/1996, cujo intuito foi dificultar o surgimento desenfreado de novos Municípios. A redação original exigia apenas lei complementar estadual. Atualmente, há a exigência, em primeiro lugar, de lei complementar federal para definir o período em que poderão surgir novos Municípios. Entretanto, essa lei ainda não existe, embora tramite no Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 137/15 nesse sentido. Outro requisito constitucional para a formação de um Município é o estudo de viabilidade municipal, que dever ser apresentado, publicado e divulgado na forma da lei. Após, deve ser realizada consulta à toda a população envolvida, por meio de plebiscito. E, por fim, se preenchidos todos os requisitos anteriores, será facultado à Assembleia Legislativa do respectivo Estado elaborar uma lei estadual para instituir o novo Município, mesma faculdade que terá o Governador do Estado para sancionar eventual lei aprovada pelo parlamento estadual.

Convém registrar que desde 1824 até 1988 os municípios brasileiros passaram por um longo processo de transformação política, administrativa e econômica de suas instituições, em especial da Câmara Municipal e da Prefeitura, mas a posição na qual se encontram hoje não encontra paralelo na história do Brasil. Nesta Constituição Cidadã de 1988 o município recebeu uma importância nunca antes vivenciada. Na nova ordem constitucional, as áreas econômica, política e administrativa, foram descentralizadas e os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios passaram a ter mais autonomia. Inclusive, deixaram de existir nomeações de prefeitos feitas por Governadores ou Presidentes da República.

A descentralização é ratificada no seu artigo 18 ao estabelecer que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). As hipóteses de intervenção do Estado no município são limitadas ao não pagamento de dívida fundada, não prestação de contas devidas, não aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e da saúde, e para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. Como se vê, passou a existir uma relação direta de causa e efeito entre a não observância da aplicação do mínimo constitucional da receita em educação e a limitação da autonomia municipal mediante intervenção.

Paulatinamente, os municípios brasileiros expandiram sua capacidade de auto-organização na questão educacional.

Não se pode conceber de outra forma a organização administrativa brasileira, em que a partilha das atribuições administrativas entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios justifica-se por várias razões, entre elas, a estrutura do Estado e a forma de governo adotada no país; a vastidão de nosso território; as inúmeras peculiaridades locais da realidade brasileira; a complexidade dos problemas educacionais; a crescente demanda por educação escolar; a necessidade de se acelerar o processo de participação das populações. Não é por acaso que os próprios textos legais determinam a descentralização, a qual vem paulatinamente se processando em vários planos e em vários sentidos (VALLE, 2008, p. 54-55).

O processo de descentralização administrativa via municipalização de serviços é extenso, englobando múltiplas áreas, com especial atenção à educação. Assim, como consequência da descentralização administrativa, impôs-se a necessidade de municipalização da educação (FERRAZ, 1978).

A Constituição de 1988 traz, assim, uma autonomia municipal sem precedentes na história do país; concretizando, talvez, as expectativas frustradas quando da primeira Constituição republicana que encerrou a monarquia no país. A expectativa da glória de instaurar no Brasil a verdadeira autonomia municipal, antes reservada à primeira Constituição da República, encontrou na Constituição Cidadã de 1988 uma forte candidata.

Município alçado à condição de ente federado, educação laica, pública, gratuita, descentralizada e tida como direito social e expressa previsão de um PNE de longa duração no corpo da Constituição de 1988, que, por sua vez, determina, na própria lei que o aprova, a

elaboração dos respectivos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, são condições de emergência para o nosso objeto de estudo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ressurgiu a ideia de um plano nacional de longa duração, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. Nesse sentido é que o seu artigo 214 contempla esta obrigatoriedade que foi reforçada pela Lei nº 9.394, de 1996, que "estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional", cujos artigos 9º e 87 determinam, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece, ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

É somente com a nova Constituição Cidadã, que alçou os municípios à condição de ente federado com autonomia política, administrativa e financeira, que a tese da descentralização da educação se tornou efetivamente lei, através da qual se propugna, por ineditismo no Brasil, a organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela via do chamado Regime de Colaboração, mais tarde reformulado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que viabilizou, no ano seguinte, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Naquele momento da Assembleia Constituinte, marcado por fortes reações ao centralismo do regime autoritário e por uma grande revalorização da instância local, e apesar da pluralidade de interesses, definiu-se a tendência de atribuição de uma maior autonomia aos Municípios, confirmada, no campo da educação, alguns anos após, pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394/1996, bem como pelas duas Leis Federais que aprovaram os Planos Nacionais de Educação: Lei nº 10.172/2001 e Lei nº 13.005/2014, respectivamente (SOUZA, 2004).

A CF de 1988 mantém a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação. Além disso, pela primeira vez, determina expressamente que o PNE seja estabelecido por lei.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) – determina que cabe à União enviar ao Congresso Nacional o PNE, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Um PNE como um planejamento que transcende um mandato é uma reivindicação antiga dos educadores.

O Fórum Mundial de Educação, realizado em Dakar, no ano 2000, ratificou a conclusão de Jomtien e gerou um documento que resume o pacto da Cúpula Mundial de

Educação, no qual se encontra o compromisso de todos os países participantes elaborarem seus respectivos PNE até, no máximo, 2002, através de um processo democrático com todos os interessados (UNESCO, 2001).

Contudo, vale lembrar que, no Brasil, a ideia de um PNE é muito anterior à recomendação da Cúpula Mundial de Educação para que os países membros elaborassem seus respectivos PNE's até 2002. Ela remonta à época de nossa primeira Constituição, a Imperial de 1824, quando foi editado o Decreto (sem número) de 9 de dezembro de 1835, que dava instruções aos Presidentes das Províncias para a boa execução da Lei de 14 de junho de 1831, dentre elas, encontrava-se a proposta de um plano de educação uniforme em todo o império. Além disso, nosso primeiro PNE foi elaborado em 1962, sob a vigência da Constituição de 1946, embora a Constituição de 1934 tenha sido a primeira a fazer referência expressa em seu texto, motivada pelo “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” de 1932, ainda sob a égide da Constituição de 1891.

Seguindo as recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos, organizada pela Unesco e realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, o Ministério da Educação conduziu, em 1993, em regime de colaboração com as demais unidades da federação, bem como com ampla participação da sociedade civil educacional, a elaboração do conhecido Plano Nacional de Educação para Todos, que foi determinante na elaboração de nosso primeiro PNE definido por lei, sob a vigência da atual Constituição Federal.

A Lei 10.172/2001 que aprovou o PNE (2001/2010), também determinou em seu artigo 2º que: “A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”, sem, contudo, fixar prazo. Esta foi a primeira determinação legal expressa para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem os seus respectivos Planos de Educação, e que foi repetida pela lei que aprovou o nosso terceiro PNE (Lei nº 13.005/14), atualmente em vigor.

Tal medida significou maior autonomia aos entes federados, principalmente aos municípios, que pela primeira vez adquiriram o poder/dever de elaborar seus próprios Planos Municipais de Educação de acordo com suas peculiaridades locais.

Na vigência desta atual Constituição foram elaborados dois Planos Nacionais de Educação: o segundo PNE do Brasil aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 para o decênio 2001-2011, e o terceiro PNE aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, para o decênio de 2014-2024 e atualmente em vigor.

No entanto, no intervalo entre a elaboração desses dois planos o seu fundamento constitucional, contido no artigo 214, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, dando os contornos finais do PNE, como conhecemos hoje.

O segundo PNE do Brasil, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, foi elaborado sob a égide do texto original da atual Constituição de 1988 e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Em sua versão original a Constituição determinava que:

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação, de duração plurianual**, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: (grifo nosso).

Entretanto, este artigo 214 foi alterado pela Emenda Constitucional (EC) nº 59 de 2009, ficando assim:

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

Além disso, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, no Parágrafo Único do seu artigo 87, prescreve que:

§1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional, o **Plano Nacional de Educação**, com diretrizes e metas **para os dez anos seguintes**, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (grifo nosso).

A EC nº 59 de 2009 alterou o artigo 214 para especificar que o PNE passa a ter duração “decenal” ao invés de ser, genericamente, “plurianual”, em consonância com o contido na LDB, publicada em 1996. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, que deve funcionar em regime de colaboração e com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Os planos estaduais, distrital e municipais devem ser construídos e aprovados em consonância com o PNE. Além disso, foi atribuída ao PNE a incumbência de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação a fim de garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino nos diversos

níveis, etapas e modalidades mediante ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, também em consonância com o texto da LDB, conforme visto acima.

Essas alterações ocorreram em 2009 durante a vigência do segundo PNE brasileiro, para o decênio 2001-2011. Portanto, enquanto o segundo PNE (2001-2011) aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, foi elaborado à luz do texto original do artigo 214 da Constituição Federal de 1988, o terceiro PNE (2014-2024), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, atualmente em vigor, foi aprovado em observância ao novo texto constitucional trazido pela EC nº 59 de 2009. E, embora haja significativa diferença entre eles, é preciso observar que boa parte dessa diferença já estava contida na LDB de 1996, que foi repetida pela EC nº 59 de 2009, atualizando de forma reflexa o texto constitucional original de 1988.

O próprio CNE estabeleceu como uma de suas grandes prioridades para o ano de 2009 estudar e produzir subsídios para a elaboração e definição do futuro PNE, uma vez que a Lei nº 9.131/1995, que instituiu o CNE, confere-lhe a atribuição legal de “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação” (art. 7º, §1º, “a”, BRASIL, 1995).

A “Introdução” ao primeiro PNE (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001) escrita pelo seu relator deputado Nelson Marchezan, na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, fixou sinteticamente os seus principais objetivos que são a elevação do nível global da escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os seus níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso e permanência, com sucesso, na educação pública; e a democratização da gestão do ensino público, obedecendo aos princípios de participação de educadores no projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que desde sua participação nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação - CONED e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. Considerou as realizações anteriores, principalmente, o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO em 1993⁵. Muitas

⁵ Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos, Nova Delhi, 6 de dezembro de 1993. Esta Declaração faz parte de um conjunto de dois documentos com abrangência mundial e que marcaram o ideário para a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O primeiro documento foi a Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos promulgado em 5 de março de 1990, em Jomtien, Tailândia, que traçou as metas a serem atingidas pelas nações, conforme cronograma pré-estabelecido e foi promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. O segundo, de 6 de dezembro de 1993, é conhecido como Declaração de Nova Delhi, que

entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME (CORDÃO, 2013).

O PNE 2001-2010 foi elaborado em observância ao estatuído pela Constituição de 1988, mas, após sua aprovação pela Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001, sofreu duras críticas de Valente e Romano (2002, p. 99), para quem o PNE estaria sustentado na “máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com progressivo abandono pelo Estado das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-o, sempre que possível à sociedade”. A polêmica letra do nosso segundo PNE, ainda que com metas significativas, não passou de um horizonte distante. Tratava-se de um plano sem recursos adequados para a amplitude das metas propostas, tornando-se, assim, em um mero rol de intenções. Carlos Roberto Jamil Cury chegou a concluir que “O Plano de 2001 sucumbiu a uma espécie de ditadura econômica” (2015, p. 422). Enfim, a avaliação técnica do Plano Nacional de Educação (2004) realizada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, aponta para o não cumprimento de quase todas as suas metas. Por outro lado, este PNE especifica eixos à gestão democrática, tais como os conselhos de educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais, conselhos escolares dos quais participe a comunidade educacional, e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica (BRASIL, 2001).

Em 2014, após três anos e meio de intensos debates, o Congresso Nacional aprovou e encaminhou para sanção presidencial o Projeto de Lei nº 8.035/2010, convertido na Lei nº 13.005/2014, sem vetos, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Renovaram-se, assim, as expectativas frustradas com o PNE anterior de 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001), conforme visto acima.

Segundo Ana Valeska Amaral Gomes “o Plano Nacional de Educação foi concebido como instrumento articulador dos diferentes agentes e esferas federativas, com o objetivo de orientar suas ações e evitar a descontinuidade administrativa” (p. 14, 2017), sendo um plano de Estado e não de governo. Logo, os planos decenais de educação deveriam suceder-se uns aos outros, sem intervalos, para evitar a descontinuidade administrativa. Mas, não foi isso que ocorreu. No período de três anos e meio, compreendido entre o fim do PNE 2001-2011, 09 de

deu continuidade aos debates iniciados em Jomtien, para reafirmar o estabelecimento do ano de 2000 como data-limite para o cumprimento de todas as metas de obtenção da universalização do ensino básico.

janeiro de 2011, e o início do PNE 2014-2024, em 25 de junho de 2014, o país ficou à deriva sem um plano educacional.

O novo PNE trouxe um menor número de metas. Por outro lado, almeja melhorar a qualidade da educação básica e superior, ampliar o acesso à educação e valorizar os profissionais da educação ao tratar da remuneração, planos de carreira e formação inicial e continuada.

A meta referente ao financiamento determinava que até o final do decênio o investimento público em educação deveria atingir 10% do produto interno bruto (PIB), com esteio na implantação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

No entanto, é preciso reconhecer que a fase inicial do atual PNE encontrou sérios obstáculos para a sua implementação. Passamos por uma conturbada disputa eleitoral em 2014, seguida de uma traumática mudança na Presidência da República, resultado do “impeachment” em maio de 2016. Consequentemente, o Ministro da Educação foi substituído quatro vezes. Houve descontinuidade nas políticas públicas. E, no final de 2016, devido à crise econômica e ao desajuste fiscal nas contas públicas foi aprovada a EC nº 95/2016, que instituiu novo regime fiscal pelo prazo de vinte anos, impondo limite aos gastos públicos federais, introduzindo o denominado “teto dos gastos”, justamente quando se buscava a ampliação dos investimentos em educação. Diante desse cenário, a partir de 2018, os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino passaram a observar o valor aplicado no ano anterior, corrigido pela inflação.

Esse cenário de incertezas, inevitavelmente, afetou o andamento do PNE, frustrando boa parte das expectativas geradas em 2014. Medidas estruturantes para colocar o plano em marcha, como a instituição do Sistema Nacional de Educação e a implantação do Custo Aluno-Qualidade, pouco avançaram, o que fragiliza o cumprimento do conjunto de vinte metas. (GOMES. p. 13, 2017)

Com alguns bons indicadores que o diferenciam do antigo PNE, no atual PNE quase todos os municípios e Estados contam com planos de educação locais e regionais, mesmo apresentando problemas relativos à participação social e à mera reprodução de planos educacionais semelhantes. São instrumentos que possibilitam a fiscalização da sociedade e de responsabilização dos gestores (GOMES, 2017). Aumentaram-se os sujeitos e os instrumentos de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de suas metas. Atualmente, existem vários endereços eletrônicos na internet para a sua monitoração, como por exemplo: Observatório do PNE, De Olho nos Planos e PNE em Movimento.

O atual PNE não rompeu com o anterior. Exemplo disso é o artigo 8º da Lei nº 13.005/2014 que repetiu a determinação legal contida no PNE anterior, para que os Estados e Municípios elaborassem, em consonância com o PNE, seus respectivos planos educacionais (Plano Estadual de Educação – PEE, Plano Municipal de Educação – PME), atendendo suas respectivas necessidades,

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

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

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

Para além do citado acima, o legislador avançou e procurou aperfeiçoar e ampliar os instrumentos e as políticas públicas já vigentes, passando a articular outras, como o projeto de inserção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como instrumento de financiamento no corpo permanente da Constituição Federal, em comissão especial que analisa a Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015, podendo vir a suceder o atual FUNDEB, cuja vigência se encerra em 2020, nos termos da EC nº 53/2006. Também, determinou, pela primeira vez, que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade” (art. 9º, da Lei que aprovou o PNE 2014-2024). Além disso, em 2017 e 2018, tivemos a realização das conferências distrital, estaduais, municipais, preparatórias para a Conferência Nacional de Educação, realizada em 2018, conforme prevê o art. 6º da Lei nº 13.005/2014.

Para CURY (2015), agora, quiçá, sob um Estado Democrático de Direito, com a constitucionalização periódica de um PNE à luz de um sistema nacional de educação, com um

financiamento referido ao PIB posto na Constituição, espera-se que, desta vez, a lei se faça efetiva.

Após considerarmos, perfunctoriamente, a democracia, a autonomia municipal e o Plano Nacional de Educação em todas as Constituições brasileiras, conforme nos propusemos inicialmente, elaboramos a Tabela abaixo, na qual estabelecemos as relações entre esses elementos de forma a auxiliar a compreensão do processo e do atual estado de coisas, bem como permite-nos obter algumas relevantes conclusões. Algumas delas previsíveis, outras não.

Tabela 1 – Relação: Constituição Democrática x Autonomia Municipal x PNE

Constituição	Outorgada ou Promulgada	Autonomia Municipal	PNE: Previsão Constitucional	PNE: Elaboração
1824	Outorgada	<	Não	Não
1891	Promulgada	<	Não	Não
1934	Promulgada	>	Sim	Não
1937	Outorgada	<	Não	Não
1946	Promulgada	>	Não	Sim
1967	Outorgada	<	Sim	Não
1988	Promulgada	>	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre as conclusões previsíveis está a de que todas as Constituições brasileiras⁶ apresentam correspondência direta entre democracia e autonomia municipal, excetuando-se apenas a Constituição Republicana de 1891, com ressalvas. A autonomia municipal é maior na vigência de Constituições democráticas (promulgadas). O inverso também é verdadeiro, a autonomia municipal é seriamente restringida nas Constituições outorgadas.

As Constituições democráticas de 1934, 1946 e 1988 apresentam maior autonomia municipal quando comparadas com as Constituições outorgadas de 1824, 1937, e 1967. A ressalva quanto à Constituição de 1891 diz respeito à grande expectativa de que ela, como primeira Constituição Republicana e Democrática do país, promoveria a desejada autonomia municipal, mas não foi isso que ocorreu. A autonomia municipal não se concretizou, frustrando

⁶ Quanto à origem, o Brasil registra a existência de duas espécies de Constituições. A Promulgada, também conhecida como democrática, pois é elaborada pelos representantes do povo em Assembleia Constituinte; são as Constituições de 1891 (de Ruy Barbosa), de 1934, de 1946 e a de 1988 (Cidadã). Por outro lado, tivemos as Constituições outorgadas de 1824 (Imperial), de 1937 (Polaca/Estado Novo) e a de 1967/1969 (Superpolaca/Regime Militar), assim denominadas porque foram impostas ao povo pelo governo.

os anseios da sociedade à época, perpetuando a dependência dos municípios, antes em relação às Províncias e, agora, aos Estados.

Nessa mesma seara se conduziram todas as Constituições outorgadas. Como visto anteriormente, nossa única Constituição Imperial (1824) era muito parecida com a nossa primeira Constituição Republicana (1891) no tratamento que dispndia ao município, restringindo a sua autonomia. A Constituição de 1937 também limitou drasticamente a autonomia municipal obtida com a Constituição anterior, sendo considerada antimunicipalista, ao ponto de o prefeito ser nomeado pelo governador do Estado. Essa limitação repetiu-se na Constituição outorgada de 1967 que ostentava nítida característica centralizadora incompatível com a autonomia municipal. Assim, excetuando-se a de 1891, houve avanços na autonomia municipal em todas as Constituições democráticas, da mesma forma que em todas as Constituições outorgadas verificamos um retrocesso quanto a esse tema.

De outra banda, a Constituição de 1934 diminuiu a competência dos Estados simultaneamente ao incremento da competência dos municípios, traduzindo-se num “surto autonômico” (LEAL, p. 68, 2018), mas que era limitado pela permissão aos Estados de exercer tutela administrativa e política através dos departamentos de municipalidades. Vale lembrar que, à época, havia forte resistência à descentralização da educação, embora houvesse preocupação com a ampla participação da sociedade civil na elaboração do PNE.

Na Constituinte de 1946 a autonomia municipal tornou-se um dos temas principais, tendo sido ampliada significativamente, inclusive, com sua participação na repartição de receitas tributárias. Mas quando o assunto é autonomia municipal nenhuma das Constituições anteriores se compara à atual Constituição Cidadã de 1988, uma vez que o município foi alçado à estatura de ente federativo, gozando de autonomia administrativa, legislativa e financeira, algo inédito na história do país e raríssimo na mundial.

A autonomia municipal evoluiu conforme as Constituições foram promulgadas. Significa dizer que a autonomia municipal encontrou terreno fértil para se desenvolver a cada plantio de uma Constituição democrática/promulgada, não retrocedendo, mas avançando.

Entretanto, quanto ao elemento PNE o resultado é diverso, pois não verificamos uma correspondência direta e de contínuo avanço, como o existente na relação anteriormente exposta. Em verdade, constatamos uma quase total ausência de correspondência entre os elementos citados: democracia, autonomia municipal e PNE. Isso porque o PNE não está vinculado a nenhuma espécie de Constituição, pois ele foi previsto tanto no período de Constituições outorgadas (1824 e 1967), como no de Constituições promulgadas (1891, 1934,

1946 e 1988). E da mesma forma, também foi ignorado nos períodos democráticos (1891) e não democráticos (1937).

Outra conclusão que se abstrai é que não há correspondência entre a previsão constitucional do PNE e sua efetiva elaboração.

Vale lembrar que, apesar de inexistir previsão de elaboração de um PNE na Constituição outorgada de 1824, é desse período a primeira referência ao PNE que se tem notícia no país e que consta no Decreto Imperial (sem número) de 9 de dezembro de 1835, durante o período da Regência. Essa omissão quanto ao PNE também foi repetida pela Constituição promulgada em 1891, mas que durante a sua vigência contou com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, onde a ideia de um PNE estava implícita. O Manifesto motivou a primeira previsão expressa de um PNE em uma Constituição democrática, que ocorreu com a de 1934, embora não tenha chegado a se concretizar, limitando-se a ser previsto. A Constituição de 1937 suprimiu sua previsão. Infelizmente, a Constituição democrática de 1946 não previu expressamente o PNE no corpo de seu texto, mas apenas de forma implícita. Apesar disso, foi sob a sua vigência que foi aprovado nosso primeiro PNE que não nasceu mediante lei, mas sim por iniciativa de um ato administrativo do Ministério da Educação e Cultura aprovada pelo Conselho Federal de Educação. Surpreendentemente, a Constituição outorgada de 1967 previa expressamente a elaboração do PNE veiculado por lei. À época, o Ministério da Educação e Cultura propôs sua elaboração, que foi discutido em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, mas acabou não se concretizando. E, por fim, a Constituição democrática de 1988 não só previu expressamente a sua elaboração, como já foram elaborados dois PNE's desde que ela entrou em vigor.

Concluimos, portanto, que o PNE não faz distinção entre Constituições democráticas e outorgadas, podendo ocorrer sob a regência de ambas, diferentemente da relação anterior entre Constituições democráticas e autonomia municipal, na qual há uma relação direta entre elas, representando dupla condição de sua existência.

Assim, constatamos que a autonomia municipal só floresce em solo democrático. Mas, por outro lado, descobrimos que o PNE não se traduz em instrumento exclusivo de Constituições democráticas.

Portanto, democracia, autonomia municipal e PNE são temas correlatos que quase sempre estiveram na pauta das Constituições brasileiras, mas receberam tratamento diferenciado ao sabor dos ventos democráticos ou totalitários.

2 DEMOCRACIA RADICAL E PLURAL: UMA NOVA PERSPECTIVA DE ANÁLISE.

2.1. Os autores

Em meados da década de 1980, os autores Ernesto Laclau e Chantal Mouffe publicaram sua principal obra *Hegemonia e Estratégia Socialista*, na qual apresentaram a ideia de democracia radical e plural e que acabariam por aperfeiçoar em suas obras seguintes como um projeto político dedicado especialmente à esquerda, em resposta à ofensiva neoliberal que se espalhava por todo o globo.

Os autores integravam a escola marxista, tendo recebido influências de autores como Antonio Gramsci, Louis Althusser e Jacques-Marie Lacan. Seria natural que os autores continuassem seguindo esse modelo político socialista. Contudo, surpreendentemente, eles aderiram aos pressupostos da escola pós-estruturalista. Passaram, então, a tecer duras críticas aos dois principais projetos positivos, quais sejam: a democracia defendida pelos liberais e o socialismo advogado, principalmente, pelos marxistas (NASCIMENTO, 2016). Se por um lado os autores criticam esses dois projetos positivos, por outro, eles resgatam e reformulam alguns de seus ideais, aplicando-os na sua democracia radical e plural.

Kamila Lima do Nascimento (2015) pontua que apesar das críticas os autores não pretendiam simplesmente abandonar a tradição marxista. Acreditava que o marxismo clássico ainda poderia auxiliar a formar o pensamento de uma nova esquerda, desde que fossem reformados alguns de seus conceitos e de suas condições de possibilidade, bem como que fossem abandonados os seus pressupostos essencialistas. Por essa razão, os autores não se divorciaram do marxismo, mas sim o reformularam, “o que lhes rendeu o rótulo de pós-marxistas⁷” (NASCIMENTO, 2017, p. 536). Este trabalho resultou em um novo modelo explicativo para o social, a teoria do discurso, que Laclau continuou a desenvolver até sua morte. Como o próprio nome sugere a teoria está centrada no campo discursivo que é originário da linguística e da psicanálise, que aponta para o acolhimento da dimensão simbólica como parte constitutiva das relações sociais, pois, para ele, todas as práticas sociais são práticas discursivas. Da teoria pós-estruturalista ele absorve especialmente a ideia da contingência e da rejeição de um fundamento último do social, entendido como centro organizador das relações humanas. Os pós-estruturalistas não negam que existam estruturas que dão o sentido de ordem ao campo do social. O que rejeitam é que essas estruturas sejam verdades absolutas, que elas

⁷ Pós-marxismo é uma corrente de pensamento que propõe a teoria de que o social é constituído discursivamente. Fonte: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/P%C3%B3s-marxismo>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

sempre existiram, como se o social fosse uma mera repetição. Eles partem da ideia de que todo fundamento social é parcial, limitado e contingente e que as estruturas sociais como as que conhecemos são sedimentações parciais e precárias e historicamente construídas. Da teoria marxista, diversos conceitos são importantes, dentre os quais três são fundamentais para a teoria do discurso: hegemonia, antagonismo e sobredeterminação. A primeira reativada a partir de Gramsci é certamente a mais central da ontologia criada pelo autor e é em torno dela que giram as demais categorias. A hegemonia é uma operação política de construção do social compatível com a lógica da contingência e com a complexidade das sociedades atuais. O antagonismo, na teoria do discurso, possui uma tripla função: limitar as estruturas sociais, constituir as identidades sociais e motivar as articulações hegemônicas. Já a sobredeterminação, tomada de empréstimo de Althusser, representa um tipo específico de fusão, entre o plano material e o plano simbólico de modo que nem um nem outro não podem ser identificados separadamente. Além destas noções outros conceitos importantes são desenvolvidos pelos autores. É o caso dos pontos nodais, trazidos da psicanálise de Lacan; a categoria do sujeito, completamente diferente tanto daquele do humanismo quanto do marxismo e inteiramente assentado no pós-estruturalismo; as lógicas da diferença e da equivalência que explicam como o social é estruturado politicamente e o mais importante para o nosso trabalho, a noção de democracia.

Convém registrar que, por não se tratar de objeto de nossa pesquisa, não trataremos das raízes filosóficas acima apontadas (Teoria do Discurso, Teoria Pós-Estruturalista, Teoria Marxista, Pontos Nodais, Democracia etc.), concentrando nosso campo de pesquisa na noção de democracia radical e plural.

Para os autores, a teoria marxista estava em crise tanto no campo teórico, quanto nas práticas políticas, e, portanto, precisavam ser revistos. “O diagnóstico dos autores indicou que a esquerda política estaria constantemente se redefinindo como centro e esquecendo-se dos projetos radicais” (NASCIMENTO, 2015, p. 11). Concluíram, então, que era imprescindível elaborar uma opção viável ao neoliberalismo reinante

Para apresentar a democracia radical e plural dos autores nós dividimos o tema em dois segmentos. O primeiro apresenta o conjunto geral de ideias que compõem o imaginário democrático de onde Laclau e Mouffe partem para desenvolver sua democracia radical e plural. No segundo apresentaremos os elementos constitutivos e as especificidades do projeto de democracia radical e plural.

É bom lembrar que a democracia radical e plural desenvolvida pelos autores não é um projeto normativo *stricto sensu* e, portanto, não cumpre a função de oferecer uma proposta final em torno da qual o social poderia ser organizado. Na verdade, trata-se de um conjunto de

fundamentos e sugestões a partir dos quais se poderia desenvolver um projeto democrático de esquerda, em contraposição aos demais projetos atualmente existentes. Todavia, esse conjunto de sugestões não aparece de modo sistematizado na obra dos autores, mas sim fragmentado e esparso, dificultando a sua apreensão.

Cumprimos, então, uma dupla tarefa. Ao mesmo tempo em que identificamos esses princípios e sugestões da democracia radical e plural na obra dos autores, identificamos e separamos as formulações que nos servirão para procedermos à análise dos dados coletados no próximo capítulo. De posse dessas formulações passaremos a investigar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Marília/SP (2015-2025) como elemento para a gestão democrática no município.

E, por fim, a última consideração que fazemos é que, para a Democracia Radical e Plural, não existe uma instância ou categoria mais importante que outra. Todas são igualmente relevantes.

2.2 O Imaginário Democrático

Democracia vem do grego: “demos” = povo, “krathos” = poder. Governo do povo. Foi utilizada pela primeira vez no século V a. C., nas Cidades-Estados da antiga Grécia para definir o seu sistema político.

Até hoje não há consenso quanto ao conceito de democracia. Atualmente, a liberdade política, a igualdade jurídica, o Estado Constitucional de Direito, a divisão de poderes, a escolha de seus governantes, a prevalência da vontade da maioria dos cidadãos expressa pelo voto e o respeito às minorias, a alternância no poder, assim como a livre expressão, são características importantes de uma sociedade democrática. E, talvez, por isso, ela ainda é a forma mais valorizada de sistema político.

A democracia é uma categoria política que traz em si uma complexidade que lhe é inerente, o que a torna um tema controvertido e sujeito a contínuas mutações. Essa complexidade própria de sua natureza estimula uma profusão de análises multifacetadas. Essa questão democrática é muito antiga, tendo sido frequentemente reformulada em todas as épocas. Constata-se a coexistência de correntes teóricas diversas sobre a democracia, havendo sempre uma que tende a ser dominante num determinado momento histórico, de acordo com o projeto político que lhe dá direção.

E durante o século XX a democracia assumiu um lugar de destaque no campo político, tornando-se alvo de disputas travadas em torno de suas concepções. Na primeira metade do

século XX houve uma profunda crise de democracia na Europa e em alguns países latino-americanos devido à ascensão do nazifacismo. E, na segunda metade, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial e com o início da Guerra Fria, o mundo ficou dividido entre capitalistas e socialistas.

Conquanto haja um certo consenso em considerar “A Democracia Como Um Valor Universal”, que, inclusive, é o título da obra de Carlos Nelson Coutinho (1979), ocupando um significativo espaço discursivo e estando presente em diversos projetos políticos, o debate ainda está longe de acabar. É o que se conclui diante de relevantes questões suscitadas na atualidade e que ratificam a complexidade e a amplitude do tema, a exemplo das perguntas formuladas por Francisco Welfort, também nos títulos de suas obras: “Por que democracia?” (1984), e “Qual democracia?” (1992), mesmo título da palestra que se transformou em livro (2009) de Norberto Bobbio. No entanto, e ainda assim, a democracia está caindo em uma espiral de descrédito. Para Boaventura de Sousa Santos é preciso “Reinventar a Democracia”, título de sua obra de 1998 e, para outros, é tida, inclusive, como uma divindade que falhou, como consta no título do livro: “Democracia, o deus que falhou” de Hans-Hermann Hoppe (2016).

Parece que a razão está com Winston Churchill, a quem se atribui a seguinte frase “a Democracia é o pior dos regimes, exceto todos os outros”. Ou seja, ainda que a democracia seja ruim, pior sem ela.

É de Norberto Bobbio, o verbete "democracia" que consta no Dicionário de Política (1998), para quem:

Na teoria contemporânea da Democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem "romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 319)

Contudo, segundo Laclau e Mouffe (2005), o imaginário democrático moderno começou a ser delineado somente a partir da Revolução Francesa de 1789, como a primeira

experiência democrática baseada unicamente na legitimidade do povo e que substituiu a divisão social hierárquica e desigual do *ancien régime*, pelos princípios democráticos da liberdade, igualdade e fraternidade.

A França pré-revolução era governada por uma monarquia em que o poder central e absoluto estava nas mãos do rei que governava como representante de Deus. Era a partir dele e de suas vontades que o direito e a justiça eram distribuídos para o resto do corpo social de forma vertical e hierarquizada. Tratava-se de uma sociedade de súditos, pautada no privilégio que somente o monarca poderia distribuir, e cujo poder estava ocupado vitalícia e hereditariamente (FURET, 1989).

A afirmação do poder absoluto do povo introduziu algo realmente novo no imaginário social, sendo aí que se encontra a verdadeira descontinuidade: no estabelecimento de uma nova legitimidade, na invenção da cultura democrática.

A Revolução Francesa não é uma transição, é uma origem e o fantasma de uma origem. O que é singular nela é o que constitui seu interesse histórico, e, mais ainda, é este elemento 'singular' que se tornou universal: a primeira experiência de democracia [...] (FURET, 1989, p. 50).

A revolução democrática promovida pela Revolução Francesa de 1789 alterou o critério, até então prevalecente, da desigualdade social para o da igualdade, provocando dois efeitos principais. O primeiro foi o de subverter a divisão da sociedade. Durante o Antigo Regime a sociedade francesa encontrava-se dividida em três ordens. O Primeiro Estado era composto pelo clero e representava 1% da população; o Segundo Estado era composto pela nobreza e família real, e representava 2% da população e, por fim, o Terceiro Estado, que congregava o restante da população. Mas, com a revolução democrática, onde todos são iguais, a sociedade francesa passou a ver a desigualdade social como uma anomalia a ser combatida e erradicada. O segundo efeito da revolução foi a de transformar o modo como os problemas sociais eram resolvidos, passando do poder central decisório absoluto do monarca para o da disputa política em busca de hegemonia.

Laclau e Mouffé (2015) afirmam que, a rigor, essa oposição entre povo e *ancien régime* foi a última vez em que os limites antagonísticos entre duas formas de sociedade se apresentaram de forma tão nítida, demarcada e empiricamente datadas. A partir daí a linha divisória entre o interno e o externo tornou-se cada vez mais tênue e confusa, e a sua construção passou a ser uma questão fundamental da política, porque a partir de então não houve mais política sem hegemonia.

A revolução democrática francesa “[...] inaugura uma história na qual o povo vivencia uma indeterminação fundamental no que se refere à base do poder, à lei e ao conhecimento” (LACLAU, p. 240, 2013), em forte contraste com o regime anterior, no qual o monarca era a fonte do poder e não havia espaço para nenhuma indeterminação.

A revolução democrática francesa apagou todas as antigas fronteiras, contrariando o fato de que todas as revoluções civis e políticas anteriores tiveram uma pátria e nela se fecharam. Ao criar uma sociedade horizontal e sem fronteiras na qual todos os homens são iguais e livres a revolução criou uma “[...] pátria intelectual comum da qual os homens de todas as nações podiam tornar-se cidadãos” (TOCQUEVILLE, 1997, p. 59).

Essa transição para uma nova situação, é caracterizada pela instabilidade essencial dos espaços políticos, na qual a própria identidade das forças em conflito é submetida a constantes mudanças, exigindo um incessante processo de redefinição (LACLAU; MOUFFE, 2015).

Os autores trabalham o efeito subversivo da revolução democrática por meio da distinção entre relações de subordinação e relações de opressão. Enquanto as relações de subordinação seriam aquelas em que “[...] um agente é sujeito às decisões de outrem – um empregado face ao patrão, por exemplo [...]” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 236), ou seja, cuida-se de uma desigualdade socialmente aceita; as relações de opressão seriam decorrentes de uma relação de subordinação anterior que se transformaram em um ponto de antagonismo promovido por um discurso “exterior”. O antagonismo só emerge quando o caráter diferencial positivo da posição de sujeito subordinado é subvertido. E isso se dá quando o discurso democrático passa a articular as diferentes formas de resistência à subordinação.

No caso das mulheres, podemos citar como exemplo o papel desempenhado, na Inglaterra, por Mary Wollstonecraft, cujo livro *Vindication of the Rights of Women*, publicado em 1792, marcou o nascimento do feminismo por meio do uso que fez do discurso democrático, que foi assim deslocado do campo da igualdade política entre os cidadãos para o campo da igualdade entre os sexos (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 238).

Para que isso acontecesse foi necessário que o princípio democrático da liberdade e da igualdade se constituísse em uma “nova matriz do imaginário social”, a que os autores denominam de “ponto nodal fundamental na construção do político” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 238). Desse modo, ao igualar todos os homens, o princípio da igualdade acabou por gerar múltiplos pontos de antagonismos que converteram anteriores relações de subordinação em relações de opressão.

Aqui está o poder profundamente subversivo do discurso democrático, que permitiria a expansão da igualdade e da liberdade para domínios cada vez mais vastos, e atuaria como elemento de fermentação sobre diferentes formas de luta contra a subordinação (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 239).

Assim, a lógica política da democracia mudou o imaginário social ao subverter as relações, até então estruturadas e suturadas, de subordinação em opressivas.

Mas é preciso cautela nesse ponto, porque embora a lógica política da democracia seja capaz de subverter as relações de subordinação em relações de opressão, ela não é capaz de realizar aquilo que promete (NASCIMENTO, 2016). A democracia só pode expandir o espectro de possibilidades e institucionalizar a forma como as disputas serão travadas. Entretanto, a democracia não provê um fundamento à sua própria organização e valores.

E isso ocorre porque a lógica política democrática “é simplesmente o deslocamento equivalencial do imaginário igualitário para relações sócias cada vez mais abrangentes e, como tal, é apenas uma lógica de eliminação de relações de subordinação” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 278).

O discurso democrático não pode exercer este efeito de interrupção sobre relações de subordinação, a menos que o imaginário democrático incorpore-se em normas e instituições (SMITH, 1998). Por essa razão, a expansão dos efeitos da revolução democrática e a realização de seus princípios dependem diretamente de um projeto positivo/normativo em torno do qual a sociedade possa ser organizada.

Neste ponto é importante fixar as diferenças entre “imaginário democrático” e um “projeto político democrático”. O primeiro é uma série de princípios básicos que estabelecem a democracia como o governo do povo e que se baseia na igualdade e na liberdade e na negação de uma essência única para o social. Esse conjunto de princípios inaugura um novo “imaginário democrático” que, no entanto, para se consolidar precisa ser indexado a um conteúdo normativo positivo. É este conteúdo normativo que um projeto de democracia radical e plural deve oferecer a fim de desafiar o projeto normativo vigente, a democracia representativa liberal (NASCIMENTO, 2016). Disso decorre, também, que o imaginário democrático e o modelo representativo liberal não são naturais, mas sim frutos de um trabalho hegemônico que os autores visam contestar.

No entanto, Ernesto Laclau e Chantal Mouffè não apresentam esse “conteúdo normativo positivo” de que o “projeto de democracia radical e plural” necessita, mas trazem apenas sugestões para que esse projeto se concretize. O que os autores de *Hegemonia e Estratégia Socialista* fazem é apresentar suas sugestões para a construção desse “projeto

político” da esquerda de “democracia radical e plural”, sem cunho normativo, mas visando a esse fim especificamente, partindo das qualidades e falhas das duas grandes lutas políticas originadas na revolução democrática e que disputaram a positivação do social: a democracia liberal e o socialismo (NASCIMENTO, 2016).

A concepção de um projeto político de democracia radical pertence ao espectro das concepções não hegemônicas e apresenta-se “como possibilidade de instalação de um novo *ethos* político e social de caráter radicalmente transformador” (PEREIRA, 2012, p. 17).

Portanto, para Laclau e Mouffé, quanto mais democracia melhor. Essa ideia não é recente. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, em sua obra conjunta “Como as Democracias Morrem” (p. 58, 2018), lembram o velho adágio: “A cura para os males da democracia é mais democracia”⁸.

Trata-se de um tema polêmico. Esse entendimento é contestado por autores importantes, como Norberto Bobbio, para quem o excesso de participação, personificado na figura do cidadão total, é muito prejudicial. Segundo ele, em sua obra “O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo”, “nada ameaça mais matar a democracia do que o excesso de democracia” (BOBBIO, 1992, p. 26). Nesse mesmo sentido é o entendimento de Henry Louis Mencken (1926) expresso no seu livro “Notes on Democracy” e, também, de David Koyzis (2014), que em seu livro “Visões e Ilusões Políticas”, declara que os adeptos da ideologia democrática têm procurado aplicar a democracia para além das diversas organizações governamentais, atingindo comunidades não estatais. Para este autor, a democracia, longe de ser uma panaceia para os problemas de abuso de poder, autoritarismo e corrupção, acaba causando a intrusão opressiva de uma massa social e democratizar a vida poderia ser apenas uma forma de aumentar o número de ditadores.

A direita neoliberal norte-americana, atenta a essa questão, critica e questiona exatamente esse tipo de articulação que transformou os conceitos de liberdade e de democracia, ampliando-os ao ponto de permitir a instalação do *Welfare State*. Segundo Allen Hunter, a crítica da direita norte-americana ao *Welfare State* consiste no fato de que o Estado interfere,

nas características econômicas e éticas do mercado, em nome de um igualitarismo atraentemente enganador. Elas também atacam o liberalismo de bem-estar, por introduzir o intervencionismo estatal nas vidas privadas das pessoas e na estrutura moral da sociedade, em áreas como a socialização das crianças e a relação entre os sexos (HUNTER, p. 324, 1981)

⁸ Citando o Relatório Final da Comissão McGovern-Fraser dos Estados Unidos da América, publicado em 1971: “Democratic National Committee, Mandate for Reform”.

Desde os anos 1960 o imaginário democrático moderno tem exercido forte influência no surgimento de novas demandas. E isso foi sentido pelos neoconservadores norte-americanos que denunciaram esse “excesso de democracia” e a onda de “igualitarismo”, que, na sua óptica, deram causa a uma sobrecarga nos sistemas políticos do Ocidente (LACLAU; MOUFFE, 2015).

A expansão democrática da participação política e seu envolvimento criou uma sobrecarga no governo e uma expansão desequilibrada das atividades governamentais, acentuando tendências inflacionárias na economia⁹ (HUNTINGTON, 1975, p. 161). A força do ideal democrático cria um problema à governabilidade da democracia¹⁰ (HUNTINGTON, 1976, p. 37).

Laclau e Mouffé declaram que a maneira dos neoconservadores atacarem

os efeitos subversivos da articulação entre liberalismo e democracia é [...] redefinir a própria noção de democracia, de modo a restringir seu campo de aplicação e limitar a participação política a uma esfera cada vez mais estreita. [...] Embora o ideal democrático não seja abertamente atacado, faz-se uma tentativa de esvaziá-lo de toda substância, e de propor uma nova definição de democracia que, de fato, serviria para legitimar um regime no qual a participação política poderia ser virtualmente inexistente (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 260).

A plano seria retirar cada vez mais as decisões públicas do controle político, transferindo-as exclusivamente para burocratas e especialistas.

E, da mesma forma que ocorreu com a democracia, o conceito de liberdade também foi sendo transformado e ampliado do tradicional de John Locke, para quem liberdade é ser livre da coerção e violência dos outros, passando por John Stuart Mill, que aceitava a liberdade política e a participação democrática como seus importantes elementos, até chegar ao discurso socialdemocrata, segundo o qual liberdade significa capacidade de fazer certas escolhas e manter aberta uma série de alternativas reais. Desse modo é que pobreza, falta de educação e desigualdades sociais são hoje consideradas ofensas à liberdade (LACLAU; MOUFFE, 2015).

Contudo, os autores advertem que é impossível prever qual hegemonia prevalecerá e por quanto tempo. Portanto, a hegemonia pode oportunizar, igualmente, tanto a ascensão de um discurso de esquerda quanto um de direita. E foi o que aconteceu com o neoliberalismo.

⁹ No original: “The democratic expansion of political participation and involvement has created an “overload” on government and the imbalanced expansion inflationary tendencies in the economy” (HUNTINGTON, p. 161, 1975).

¹⁰ No original: “[...] the strength of the democratic ideal poses a problem for the governability of democracy in a way which is not the case else-where” (HUNTINGTON, p. 76, 1976).

Reagindo ao imaginário democrático de ampliação dos conceitos de liberdade e igualdade que estava exercendo forte influência no surgimento de novas demandas na década 1960, os neoliberais norte-americanos e britânicos promoveram uma ofensiva que obteve hegemonia através de uma articulação popular ao apresentar seu programa de desmantelamento do *Welfare State* como uma defesa da liberdade individual contra o Estado opressor.

Laclau e Mouffé apresentaram, então, uma alternativa à esquerda que serviu para realizar uma contraofensiva aos neoliberais, propondo que “a tarefa da esquerda, pois, não pode ser renunciar à ideologia liberal-democrática, mas, ao contrário, aprofundá-la e expandi-la na direção da democracia radical e plural” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 264), ampliando o campo das lutas democráticas a toda a sociedade civil e ao Estado.

É nesse contexto histórico, econômico e político que emerge a nossa atual Constituição de 1988. Apesar de ter sido concebida em um momento de expansão global neoliberal, e, portanto, segundo os autores, deveria apresentar restrições à democracia, fato é que se constatou justamente o inverso. A promulgação da Constituição de 1988 não limitou a democracia, pelo contrário, ampliou-a material e formalmente de forma inédita no país, conforme constatado no primeiro Capítulo, corroborando, assim, as conclusões de Atilio Boron (2002), de que haveria um descompasso entre o processo de abertura democrática em que viviam os países da América Latina na década de 1980 e a crise da democracia nos países de capitalismo metropolitano, decorrente da ofensiva neoliberal que já estava em curso.

Esse descompasso e aparente contradição talvez possam ser explicados. Logo após a promulgação da atual Constituição democrática, ocorrida em 05 de outubro de 1988, passamos por uma reforma parcial do Estado brasileiro no início da década de 1990. Época em que chegava ao Brasil a onda neoliberal iniciada nos governos da Primeira Ministra da Inglaterra Margareth Thatcher e do Presidente norte-americano Ronald Regan, anos antes. Foi no governo do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, empossado em 1990, que se tentou implantar um modelo neoliberal incompleto, deflagrando-se o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia. Mas a implantação desse ideário na educação só teve início no governo de Itamar Franco com a elaboração do Plano Decenal e ganhou força e amplitude no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (SHIROMA, 2011).

Neste âmbito, o segundo mandato de FHC (1999-2002) correspondeu à sofisticação, aprofundamento e ampliação do projeto neoliberal da terceira via no Brasil, que, segundo ele próprio, conduziria à “radicalização da democracia” (GUIOT, 2010).

Entretanto, embora possam apresentar pontos em comum, radicalizar a democracia tem significados distintos para FHC e para os autores Laclau e Mouffé.

Como intelectual orgânico do partido, FHC discorreu assim, acerca do tema:

Vou recorrer a uma expressão que ouvi há algum tempo: nós temos que radicalizar a democracia. Mais recentemente, ouvi o Deputado José Genoíno também usando a mesma expressão e achei ótimo. Vamos falar com toda a ênfase que é para radicalizar a democracia mesmo. O que é radicalizar a democracia? Primeiro, é expurgar esse sentimento totalitário que ainda existe em certos setores da sociedade, que não respeita as eleições, as regras do jogo democrático. Mas é mais do que isso. É, de novo, a governabilidade. Não dá para governar uma sociedade democrática e complexa como a brasileira se não existirem canais amplos de participação. [...] Nós estamos fazendo isso – uma verdadeira revolução que dá às pessoas a possibilidade de controlar na ponta como são efetivamente usadas as verbas no atendimento das principais demandas sociais. [...] Radicalizar a democracia é fazer isso, é aumentar os canais por onde circulam as informações entre o Estado e a sociedade (PSDB: 2000, p. 22).

André Pereira Guiot (2010) cita documentos peessedebistas nos quais “radicalizar a democracia” significa possibilitar o celebrado “controle social” via Conselhos de Educação, Saúde, Assistência Social etc. defendiam o abandono da “ilusão do Estado como único provedor de bem-estar e abrir as portas à participação coletiva na construção da sociedade do bem-estar” (CARDOSO, 1998, p. 270), e a promoção de uma “nova divisão de trabalho entre poder público e cidadania”, no sentido de “incentivar a participação, a solidariedade e o senso de responsabilidade social de todos os brasileiros” (CARDOSO, 1998, p. 271). Trata-se do mesmo controle social exercido por meio do Conselho de Educação no âmbito do município, objeto de nossa pesquisa, no que tange à sua gestão no processo de elaboração do PME.

No contexto brasileiro em que descentralização passou a ser sinônimo de democratização, significando maior autonomia e participação, e no qual o município foi alçado à categoria de ente federado, os conselhos de educação foram concebidos como forma de viabilizar a participação de múltiplos sujeitos nas decisões públicas. Ocorre que no resto do mundo capitalista “a democracia e a participação eram questionadas como as responsáveis pela crise do Estado, já que, para atender às demandas dos grupos organizados, o Estado teria investido em políticas sociais, gastando demais e gerado a crise fiscal e a inflação” (PERONI, 2008, p. 207).

É inegável que esse plano de reforma do Estado, proposto pelo governo do ex-Presidente FHC, recebeu influências do neoliberalismo reinante nos países capitalistas metropolitanos, tanto no diagnóstico de que a crise estaria no Estado, quanto no tratamento proposto que consistia principalmente de privatizações. Mas também sofreu forte influência da Terceira Via, também conhecida como “social-democracia internacional”, pois tanto FHC, quanto o seu ministro da Reforma do Estado, à época, Luiz Carlos Bresser Pereira, além de filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via

(PERONI, 2008). A Terceira Via foi amplamente divulgada por Anthony Giddens (1996), seu maior expoente, que escreveu “Para além da Esquerda e da Direta” e que costumava chamá-la de “esquerda modernizadora” e de “social-democracia modernizadora”.

A Terceira Via é outra proposta alternativa ao neoliberalismo e ao socialismo. Para além das diferenças, o neoliberalismo e a Terceira Via concordam que não é o capitalismo que está em crise, mas sim o Estado que gastou mais do que deveria em políticas sociais e provocou a crise fiscal, sendo necessário racionalizar os recursos, diminuir os gastos do Estado e repassar para a sociedade civil as políticas sociais, que são conquistas históricas de sindicatos e movimentos sociais. Mas discordam quanto a outros pontos relevantes.

Diferentemente da Teoria Neoliberal, que entende que o excesso de democracia prejudica o livre mercado e promove o totalitarismo (HAYEK, 1983), a Terceira Via propõe a democratização da democracia¹¹, a renovação da esfera pública, transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e governo como administrador de riscos (GIDDENS, 2001). E, enquanto os Neoliberais propõem um Estado Mínimo com a redução do Estado mediante privatizações, a Terceira Via ou social-democracia quer reconstruí-lo para expandi-lo, mediante a celebração de Parcerias Público-Privadas (PPP), para a execução de políticas sociais, através de uma nova economia mista que propõe “uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 2001, p. 109).

Portanto, as distinções entre a terceira via e o neoliberalismo não são de princípios e de conteúdo, mas sim de forma e de estratégia:

Nos dois casos, o Estado deixa de ser o responsável direto pela execução das políticas sociais, mas, enquanto o neoliberalismo defende a privatização e passa essa responsabilidade para o mercado, a Terceira Via repassa a responsabilidade para organizações da sociedade civil, criando o conceito de “público não-estatal”. (NEVES, p. 71, 2010)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) apresentou natureza mista, adotando diversas estratégias de reforma do Estado, tais como a privatização¹², a parceria público-privada¹³, a terceirização¹⁴ e a publicização¹⁵. O Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, à época, escreveu:

¹¹ Para Anthony Giddens significa eliminar a burocracia e combater a corrupção.

¹² A privatização é a venda de empresas estatais para a iniciativa privada. Desta forma a empresa torna-se privada.

¹³ Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Lei nº 11.079/2004.

¹⁴ É o processo de transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio, não essenciais.

¹⁵ Consiste na transferência do Estado para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos.

No meio, entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhes são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches [...] essas são atividades competitivas e podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados. (PEREIRA, 1997, p. 12).

Na educação Guiomar Namó de Mello, que no início da década de 1990 era deputada federal pelo PSDB-SP, defendia a publicização do Estado mediante a transferência de políticas sociais para o setor público não-estatal¹⁶.

Portanto, o descompasso apontado por Atilio Boron (2002) existe, mas é por curto período, entre a promulgação da Constituição de 1988 e as Reformas do Estado brasileiro levadas a efeito logo no início da década de 1990. Outrossim, a contradição parece ser apenas parcial, visto que a reforma do Estado brasileiro sofreu dupla influência, tanto do Neoliberalismo da direita, como da Terceira Via da esquerda. Observamos, no entanto, que esta reforma híbrida não foi total, permanecendo ainda certos aspectos do modelo anterior.

Por fim, cabe registrar que Mouffe (2003) critica a Terceira Via tanto quanto o Neoliberalismo e o *Welfare State*:

O que se apela hoje é para alguma forma de política “pós-social-democrata”, mas na condição de que esta não signifique retroceder, na esteira da social-democracia, a algum modelo liberal pré-social democrático. Este ainda é precisamente o tipo de movimento que está por trás da lógica de muitas políticas defendidas pela “terceira via (MOUFFE, p. 23, 2003).

Desse modo, porque a Constituição brasileira e seu arcabouço legislativo infraconstitucional apresentam elementos incompletos pertencentes ao *Welfare State*, ao Neoliberalismo e à Terceira Via, a proposta alternativa apresentada por Laclau e Mouffe aplica-se à nossa realidade nacional e, conseqüentemente, à nossa pesquisa, visto que as reformas do Estado brasileiro ocorridas na década de 1990 implantaram aqui preceitos parciais do

¹⁶ “Concepção muito disseminada nos anos 1990, no Brasil, o público não-estatal deu forma a uma das principais medidas das reformas educacionais no período, a saber, a transferência de atividades realizadas pelo Estado ao setor privado. O pressuposto do público não-estatal é de que o Estado é burocrático, ineficiente e ineficaz na execução de serviços públicos como a educação, deixando o setor privado encarregado de oferecer tais serviços, para o qual recebe recursos estatais. Seu principal difusor, no Brasil, foi o economista Luis Carlos Bresser Pereira, que esteve à frente do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (criado em 1995), especialmente criado para realizar esta reforma. Navegando pela História da Educação Brasileira. José Claudinei Lombardi, Dermeval Saviani e Maria Isabel Nascimento (Orgs.) Campinas, SP. Graf. FE: (HISTEDBR), 2006 UNICAMP. Fonte: <<http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/p.html>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

Neoliberalismo juntamente com aportes da Terceira Via, que são duramente criticados pelos autores da Democracia Radical e Plural.

E, por fim, ressaltamos que nas palavras do ex-Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (1997) citadas acima, a Reforma do Estado promoveu o controle social da educação (escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, creches etc.), que no âmbito local é exercido, principalmente, pelo Conselho Municipal de Educação (CME), que será tratado no próximo Capítulo, eis que a ele compete também a gestão do ensino municipal e coordenar a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), e que deve ser realizado “com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (artigo 8º, caput e §2º, da Lei nº 13.005/2014).

No caso da investigação realizada nesta dissertação, especificamente, foram selecionadas como fundamentos algumas das formulações desenvolvidas por Ernesto Laclau e Chantal Mouffè, em sua obra conjunta *Hegemonia e Estratégia Socialista* (2015), que trazem a dissolução dos marcadores de certeza, o social não suturado, sujeito descentrado, diversidade de identidades, a importância da multiplicação de espaços políticos, o impedimento de que o poder se concentre num só ponto e a ampla participação política dos indivíduos na tomada de decisões em todos os campos, abrem um importante espaço de estudo: “o jogo da hegemonia” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 281).

2.3 A Democracia Radical e Plural.

A democracia radical e plural desenvolvida pelos autores é um conjunto de fundamentos e propostas para se desenvolver um projeto democrático de esquerda. Mas, como visto anteriormente, os autores não chegaram a organizar e sistematizar suas sugestões, o que prejudica a sua compreensão e aplicação. Elas estão espalhadas pela sua obra e coube-nos selecioná-las e organizá-las como formulações.

Cumprimos, então, uma dupla tarefa. Ao mesmo tempo em que identificamos esses princípios e sugestões da democracia radical e plural na obra dos autores, selecionamos as formulações que têm relação com o objeto da pesquisa para analisar toda a legislação, atas e outros documentos correlatos, no próximo Capítulo.

2.3.1 Primeira Formulação: Social Não Suturado.

A primeira formulação é, na verdade, uma reunião de três propostas dos autores, sendo que a terceira é resultado da combinação das duas primeiras.

Esta primeira proposta é a negação da essência do social e a afirmação da contingência como sua constituinte. Trata-se de uma das raízes filosóficas da qual os autores se alimentaram para elaborar seu projeto e que tem origem no arcabouço teórico-metodológico pós-estruturalista, segundo o qual, o social não possui um fundamento último, mas é constituído apenas por sedimentações parciais e contingentes.

O imaginário democrático tem como efeito a dissolução dos marcadores de certeza. Quando o rei é destituído, a univocidade do saber e a unidade do poder são substituídas por construções democráticas parciais e provisórias. Além disso, os princípios da igualdade e da liberdade operam diversificando o campo das relações sociais que a partir de então só se tornaram mais complexas (NASCIMENTO, 2016, p. 245).

No entanto, PEREIRA (2012) alerta que é difícil superar o essencialismo e a certeza de que o social é suturado, pois tem prevalecido “um fixismo essencialista”, que tem impedido a visibilidade da constituição de diferentes práticas articulatórias, da radicalização de múltiplas expressões de lutas democráticas. A democracia radical se firma na pluralidade, na abertura, na visão de sujeito como um agente descentrado, condições imprescindíveis para atuar na direção de uma radical transformação. Logo, devemos manter a pluralidade de espaços sociais e a diversidade de identidades.

Apesar dessa grande novidade, as construções teóricas atuais não abandonaram a teoria da soberania e a divisão do espaço político que continuou persistindo como ideologia, como por exemplo, a transferência da soberania do monarca para o povo. Ainda outro exemplo é protagonizado pelo próprio Karl Marx, citado pelos autores:

Isto nos permite compreender a especificidade da intervenção de Marx: sua reflexão teve lugar num momento em que a divisão do espaço político em termos de dicotomia povo/*ancien régime* parecia ter exaurido sua potencialidade, e era, em todo caso, incapaz de construir uma visão do político que recapturasse a complexidade e a pluralidade peculiares ao social nas sociedades industriais. Marx procura, então, pensar o fato primário da divisão social com base num novo princípio: o confronto de classes (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 234).

Desse modo, o aumento da complexidade das relações sociais foi considerado como diversificação dentro de um espaço único e não como diversidade em um espaço plural. Haveria um universal compartilhado fechado em torno do qual um projeto político poderia se localizar e resolver finalmente todos os problemas políticos.

Nascimento aponta, porém, que, para Laclau e Mouffe,

[...] todo projeto político que vise erradicar todo o poder, seja substituindo-o pela racionalização ou seja pela emancipação total do social, não pode ser um projeto plural, visto que nesse caso haveria um só caminho e um só modelo aceitável de sociedade. (NASCIMENTO, 2016, p. 246).

Os autores sustentam que essas teorias são incapazes de pensar o espaço político atual e procuram homogeneizar os indivíduos, excluindo a pluralidade. Para eles é preciso, ao contrário, renunciar

[...] à categoria de sujeito como entidade unitária, transparente e suturada [e abrir] caminhos para o reconhecimento dos agonismos constituídos na base de diferentes posições de sujeitos e, logo, para a possibilidade de aprofundamento de uma concepção pluralista e democrática (MARQUES, 2008, p. 64).

“O universalismo não é rejeitado, mas particularizado” (MOUFFE, 1993, p. 13). Isso significa que a democracia deve apresentar uma universalidade incompleta, de onde um projeto radical e plural deve surgir. Logo, persiste a ideia de um universal compartilhado, mas toda ideia hegemônica sempre será parcial e provisória (NASCIMENTO, 2016).

A pluralidade de um projeto democrático radical deve ser uma diversificação em espaços múltiplos. No pluralismo “[...] próprio de uma democracia radical, diversificação se transforma numa diversidade, já que cada um desses elementos e níveis diversos não é mais a expressão de uma totalidade que os transcende” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 281).

A centralidade na ideia de contingência, a negação da objetividade tanto do homem como do universal constituem alguns dos elementos que aproximam a concepção de democracia radical com o pensamento pós-moderno¹⁷ (PEREIRA, 2012, p. 17).

Estabelecer a ruptura com o racionalismo, com o individualismo e com os ideais de universalidade, presentes nas concepções liberais burguesas de democracia é tarefa a que se propõe a democracia radical, advogando o pluralismo como elemento que lhe é constitutivo.

É nessa perspectiva que a descentralização como processo produzido pelo Estado poderá sinalizar ou não para a democratização das políticas públicas, inclusive de políticas educacionais. Assim, para discutirmos o processo de elaboração do PME, partimos da descentralização da gestão do ensino, concretizada pela autonomia municipal, como forma de democratização da gestão do ensino.

Para tanto, no primeiro capítulo traçamos o histórico das constituições brasileiras destacando esses três pontos: democracia, autonomia municipal e PNE, atentos ao processo de

¹⁷ Dallmayr (2001) classifica Laclau e Mouffe como teóricos pós-modernos.

elaboração do PME, como elemento para a ampliação da gestão democrática e da autonomia na educação no município.

A segunda sugestão, que compõe esta formulação, propõe a hegemonia

como lógica política legítima de construção das identidades sociais e aceitar um campo de constantes lutas e a possibilidade permanente de contestação da positividade vigente. Reconhecer e aceitar porque para os autores a hegemonia não é um projeto ideal, mas um dado da sociedade democrática moderna e logo, não é negando a hegemonia que a esquerda poder lutar contra a ordem de coisas como estão postas, mas entendendo o seu funcionamento para propor uma contra hegemonia popular (NASCIMENTO, 2016, p. 247).

No entanto, os autores concluem que nenhuma sociedade pode se pautar apenas na fragmentação, sendo imprescindível que a diversidade social seja articulada através de uma hegemonia. Mas, ainda assim, não é possível saber de antemão qual hegemonia prevalecerá e por quanto tempo. Embora a lógica democrática abra caminhos, eles podem ser atravessados “[...] por lógicas políticas tão diversas quanto o populismo e o totalitarismo de direita, por um lado, e uma democracia radical, por outro” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 254). Entender o caráter “possível” da hegemonia é fundamental porque [...] implica em que estas novas lutas não têm necessariamente um caráter progressista, e que é, portanto, um erro se pensar, como fazem muitos, que elas tomam espontaneamente seu lugar no contexto da política de esquerda” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 254). Significa que os projetos políticos que visam realizar o potencial democrático também podem fazer paralisar ou mesmo retroceder os avanços da própria democracia. Nada está determinado ou fixo.

Os autores de *Hegemonia e Estratégia Socialista* citam como exemplo a reorganização do espaço político no pós-guerra e a tentativa neoliberal de parar seus efeitos.

Segundo eles, o pós-guerra levou à criação de uma nova hegemonia política que por sua vez levou à mercantilização das relações sociais. Por um lado, este fato levou à expansão das formas de subordinação dos trabalhadores, antes subordinados apenas ao capital, agora também em todas as outras práticas sociais especialmente através da expansão dos veículos de comunicação em massa. Por outro lado, com essa nova forma de dominação assistiu-se também novas formas de resistência, como por exemplo, o movimento ecológico, movimentos urbanos, movimentos de minorias sexuais, de mulheres, de minorias étnicas entre outros. Por trás deste conflito havia o Estado do *Welfare State* que crescentemente intervinha nas relações sociais através da burocratização, absorvendo e neutralizando as crescentes demandas. No entanto, esses avanços sofreram um grande golpe com a ofensiva Neoliberal que levou ao desmantelamento do *Welfare State* e denúncia de um excesso de democracia. Mas o que é importante destacar é que a ascensão neoliberal só foi possível porque ao invés de colocar-se contra as novas formas de resistência ele as articulou em seu próprio discurso, logo em um discurso de direita. (NASCIMENTO, p. 247-248, 2016).

A terceira sugestão dos autores é decorrência direta das duas primeiras.

Isso porque, se por um lado, há que se observar a pluralidade de espaços sociais e a multiplicidade das identidades, e, se, por outro lado, a diversidade deve ter uma característica de articulação hegemônica popular, significa dizer que um projeto radical e plural deve sempre apresentar uma tensão permanente entre autonomia (liberdade) e hegemonia (igualdade), que, até então, eram tidos como princípios fundamentais, mas incompatíveis entre si.

É justamente essa combinação entre dois objetivos aparentemente contraditórios entre si, unidade e autonomia, a contribuição original de Laclau e Mouffè para a teoria democrática. A democracia radical e plural é o “[...] tipo de estratégia política que pode alcançar a unidade e preservar a autonomia ao mesmo tempo, isto é, uma estratégia hegemônica plural democrática radical” (SMITH, 1998, p. 32). Por essa razão, deve basear-se na multiplicação dos espaços de lutas e, em seguida, promover a articulação dessas lutas em uma lógica hegemônica de modo que a democracia radical e plural vise a

[...] promover o tipo de unificação dos movimentos democráticos que permita uma efetiva solidariedade sem pedir que nenhum movimento individual pague o preço da [...] cooptação e assimilação. Nenhum esforço deve ser autorizado a impor toda a sua agenda sobre outra. (SMITH, 1998, p. 32).

[...] grupos minoritários nunca devem ser convidados a pagar o preço de auto-destruição cultural através da assimilação e neutralização disciplinar em troca de inclusão, legitimidade e reconhecimento. (SMITH, 1998, p. 33).

[...] A diferença deve ser celebrada como um bem positivo, mas apenas na medida em que não promova a dominação e desigualdade” (SMITH, 1998, p. 34).

Conclui-se pela importância da multiplicação de espaços políticos e o impedimento de que o poder se concentre num só ponto. A tarefa para o pluralismo democrático radical é “[...] lutar contra o poder autocrático em todas as suas formas, a fim de se infiltrar nos diversos espaços ainda ocupados por centros de poder não democráticos” (SMITH, 1998, p. 34). Aqui a noção de antagonismo desempenha papel central, visto que sua função é justamente impedir “[...] qualquer possibilidade de uma reconciliação final, de qualquer tipo de consenso racional, de um ‘nós’ plenamente inclusivo” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 46).

Na democracia radical e plural não há e nem nunca haverá uma sociedade plenamente democrática, mas um permanente processo de democratização que pode se espalhar pelos mais distintos espaços do social (PEREIRA, 2012). E nas palavras de Mouffè,

O nosso entendimento de uma democracia radical postula a impossibilidade de uma realização final da democracia. Afirmo que a tensão irresolúvel entre os princípios da igualdade e da liberdade é a verdadeira condição para a preservação da indeterminação e da indecidibilidade que são os elementos constitutivos da democracia moderna. Isso

constitui, mais ainda, a garantia principal contra qualquer tentativa de realizar um fechamento final (final closure); pois isso resultaria na eliminação do político e numa negação da democracia (1998, p. 87 *apud* PEREIRA, 2012, p. 18),

Isso porque a democracia para Chantal Mouffe (1996, p.17) é

algo de incerto e improvável e nunca deve ser tida como garantida. É sempre uma conquista frágil, que precisa ser defendida e aprofundada. Não existe nenhum limiar de democracia que, uma vez alcançado, possa garantir a continuidade da sua existência. A democracia encontra-se em perigo não apenas quando o consenso e a fidelidade aos valores que ela encarna são insuficientes, mas também quando a sua dinâmica combativa é travada por um aparente excesso de consenso que, normalmente, mascara uma apatia inquietante.

Enfim, a democracia radical e plural busca a criação de um sujeito não suturado, com tensão permanente entre liberdade e igualdade. Nas palavras dos autores é “a luta pela autonomização máxima de esferas, com base na generalização da lógica equivalencial-igualitária” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 252).

2.3.2 Segunda Formulação: Participação Política.

Uma sociedade democrática plural e radical defende uma ampla participação política dos indivíduos na tomada de decisões nos campos social, cultural, político e econômico.

Segundo os autores de *Hegemonia e Estratégia Socialista*, os neoliberais redefinem a noção de democracia, para “restringir seu campo de aplicação e limitar a participação política a uma esfera cada vez mais estreita” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 260). Teriam por objetivo separar totalmente a sociedade do sistema político.

O neoliberalismo questiona principalmente o tipo de articulação que levou o liberalismo democrático a justificar a intervenção do Estado na luta contra as desigualdades e a promoção do Estado de bem-estar (Welfare State). Um dos primeiros a criticar esta mutação com propriedade foi o economista e filósofo austríaco, naturalizado britânico, Friedrich August von Hayek, em 1944, em sua obra “*The Road to Serfdom*”¹⁸.

Hayek (1983) entende que a democracia e a participação política saqueiam a propriedade alheia e como não seria possível suprimi-las (sufrágio universal, os partidos políticos etc.), pelo menos não completa e abertamente, o neoliberalismo procura esvaziá-las de seu poder. Ele entende que uma democracia sem limites poderia conduzir a um governo

¹⁸ O Caminho da Servidão (HAYEK, 1944).

totalitário com princípios liberais, por mais contraditório que possa parecer no início. Portanto, democracia ilimitada e liberalismo seriam incompatíveis entre si.

O autor francês Alain de Benoist, no mesmo sentido de Hayek, se volta contra os efeitos da Revolução Francesa, declarando abertamente que ela marcou um dos estágios fundamentais de degeneração da civilização ocidental. Ele considera que ao se atribuir um papel fundamental ao sufrágio universal, a democracia coloca todos os indivíduos no mesmo plano e deixa de reconhecer as importantes diferenças entre eles, de onde decorre uma uniformização e massificação da cidadania, sobre a qual se impõe uma única norma, que mostra o caráter necessariamente totalitário da democracia, proclamando o direito à diferença (BENOIST, 1979, p. 81 *apud* LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 260-261). Para essa vertente, o cidadão, por meio da participação política e do voto, decide sobre bens que não lhe pertencem, dando causa a conflitos com os seus proprietários.

Para Hayek (1984, p. 113) a democracia serve apenas para proteger a propriedade e os indivíduos: “a democracia é essencialmente um meio, uma invenção utilitária para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. Como tal ela não é de modo nenhum infalível”.

Os alvos principais de suas críticas eram o Estado de bem-estar social e os países socialistas. Peroni (2008, p. 196), citando Hayek (1983), afirma “que a inflação, uma das grandes responsáveis pela crise atual do capitalismo, geralmente ocorre em um contexto de democracia em que os políticos têm de atender as demandas dos eleitores e com isso desestabilizam a economia, gerando, assim, o desemprego”.

Nesse sentido, como alternativa à democracia ilimitada, Hayek propõe uma sociedade com regras gerais baseadas na tradição. O autor frisa a importância de regras gerais para salvaguardar os direitos de propriedade e competição (HAYEK, 1984).

No sentido contrário, Mouffè ao analisar a hegemonia do neoliberalismo na atualidade constatou o fenômeno da

[...] substituição da política pela ética e pela moralidade, reforçando-se a ideia de consenso. A inexistência de uma esfera pública democrática que permita a confrontação agonística tem concorrido para que a organização da coexistência humana e das relações sociais sejam reguladas pelo poder judiciário. É a lei regulando os conflitos, quando a especificidade da democracia deve se firmar no reconhecimento e na busca de legitimidade do conflito, recusando-se a sua eliminação pela via do autoritarismo imposto. Daí a urgente necessidade de se proceder ao restabelecimento da centralidade da política, apresentando-se alternativas ao neoliberalismo. (PEREIRA, 2006, p. 80-81).

Assim, mais e mais decisões públicas seriam removidas do controle político, delegando-as a burocratas, especialistas e ao judiciário. Os autores alertam que haveria uma maciça despolíticação das decisões fundamentais, tanto ao nível econômico como social e político.

Embora o ideal democrático não seja abertamente atacado, faz-se uma tentativa de esvaziá-lo de toda substância, e de propor uma nova definição de democracia que, de fato, serviria para legitimar um regime no qual a participação política poderia ser virtualmente inexistente. (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 260).

Desse modo, a proposta da democracia radical e plural é justamente o oposto do ideário neoliberal. A estratégia hegemônica de esquerda baseia-se na ampliação do terreno das lutas democráticas.

A hegemonia criada através da articulação das diversas lutas em uma equivalência democrática deve construir um “[...] ‘senso comum’ que modifique a identidade dos diferentes grupos, de tal maneira que as demandas de cada um sejam articuladas equivalencialmente com as dos outros” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 272).

Logo, o novo projeto positivo da esquerda deve ter por missão a “[...] produção de um outro indivíduo, um indivíduo que não seja mais construído a partir da matriz do individualismo possessivo” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 273). Ele deve ser diferente tanto daquele construído pelo liberalismo, quanto daquele construído pelo socialismo. Trata-se da construção de um sujeito democrático, ou em outras palavras, trata-se de construir um povo democrático, pois “[...] a possibilidade da democracia depende da constituição de um ‘povo’ democrático” (LACLAU, 2013, p. 248).

Cumprir notar que a equivalência de demandas democráticas requerida pela lógica de uma democracia radical e plural não significa simplesmente que as lutas políticas dos diferentes grupos serão simplesmente aglutinadas ou que se estabelecerá uma “aliança de interesses”, visto que a equivalência modifica também as identidades das lutas do jogo. “Para que a defesa dos interesses dos trabalhadores não se faça às expensas dos direitos das mulheres, imigrantes ou consumidores, é necessário que se estabeleça uma equivalência entre essas diferentes lutas” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 272). Portanto, a equivalência não se traduz em simples aliança. Para que a equivalência seja verdadeiramente democrática, no sentido de que ponha a funcionar não só a liberdade pela reivindicação de direitos realizada de forma individualista, mas também pela igualdade, é preciso a criação de um novo sujeito democrático para viabilizar a democracia plural e radical.

Obviamente, todo projeto de democracia radical implica uma dimensão socialista, sendo o seu propósito acabar com as relações capitalistas de produção, que estaria na raiz de

inúmeras relações de subordinação. Mas, vale lembrar que o socialismo é apenas um dos elementos da estratégia de uma democracia radical e plural. Assim, isto não pode significar apenas autogestão dos trabalhadores, mas sim verdadeira participação de todos os sujeitos em todas as decisões (LACLAU; MOUFFE, 2015).

Insistem que numa sociedade democrática radical deve haver igual acesso aos recursos materiais e também “[...] para a participação significativa na tomada de decisão nos campos social, cultural, político e econômico” (SMITH, 1998, p. 30). Para eles o projeto de democracia radical e plural deve defender o direito à participação dos indivíduos como cidadãos em todas as esferas, visto que o indivíduo é diversificado, não suturado.

[...] a democracia radical e plural é a fundação em cima do qual um projeto de esquerda deveria ser assentado. Ela não possui um caráter normativo forte, mas apenas direciona e sugere o caminho para onde a esquerda deveria seguir no intuito de articular um projeto democrático radical e plural para desafiar as estruturas vigentes. A ausência de normatividade é uma das principais críticas contra o projeto de Laclau e Mouffe, mas ela é propositiva. A normatividade limita e estatiza um projeto, que é o intuito oposto da democracia radical e plural, a qual busca adaptar-se à contingência do tempo e do espaço e deixar fluir a criatividade humana. [...] tratamos da democracia radical e plural construída por Ernesto Laclau e Mouffe. Ela surge como uma série de sugestões para a esquerda política que, segundo os autores, deveria produzir um projeto político alternativo à atual ordem neoliberal e desafiar as instituições vigentes. O sucesso da empreitada dependeria, segundo eles, do reconhecimento adequado das relações nas sociedades atuais, muito mais contingentes e complexas do que aquelas pensadas pelo marxismo clássico. A democracia radical e plural tem por objetivo central expandir os efeitos da Revolução Democrática e institucionalizar a irredutível tensão entre autonomia e hegemonia em favor de um equilíbrio político que deve ser constantemente renegociado. Ela visa à construção de um novo indivíduo diferente tanto daquele construído pelos liberais democratas quanto daquele criado pelo socialismo clássico. Um indivíduo democrático social. (NASCIMENTO, 2016, p. 251-252)

3 GESTÃO MUNICIPAL: SISTEMA, CONSELHO E PME – A ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARÍLIA/SP (2015-2025).

Este capítulo apresenta a descrição dos dados coletados junto à legislação, documentos, entrevista semiestruturada, atas das reuniões do CME no período de elaboração do PME 2015-2025, que integraram esta pesquisa, seguida da análise e discussão do processo de elaboração do atual PME para a ampliação da gestão democrática e da autonomia na educação no município.

A gestão democrática perpassa, necessária e fundamentalmente, pela organização dos sistemas de ensino, que inclui as relações diretas ou difusas entre diversos órgãos e sujeitos, os ministérios, as secretarias de educação e seus respectivos conselhos, as diretorias de ensino, escolas, órgãos públicos e privados, a sociedade civil, entre outros.

Na análise dos dados coletados para a pesquisa sobre o processo de elaboração do PME de Marília, como elemento para a ampliação da gestão democrática e da autonomia da educação no município, e o cruzamento com as formulações do referencial adotado da democracia radical e plural, encontramos três pontos relevantes, cronologicamente distintos e que implicam em efeitos que atingem três órgãos locais comprometidos com a gestão municipal do ensino, conforme o objeto de nossa pesquisa, que convergem para as formulações: da participação política e da não sutura do social, sugestões de Laclau e Mouffé para um projeto de democracia radical e plural, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Pontos x Formulações

TEMPO	GESTÃO MUNICIPAL	FORMULAÇÕES
ANTES DA ELABORAÇÃO DO PME	SME	PARTICIPAÇÃO POLITICA NÃO SUTURA DO SOCIAL
DURANTE A ELABORAÇÃO DO PME	CME	
DEPOIS DA ELABORAÇÃO DO PME	CÂMARA MUNICIPAL	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 211, deixa claro que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino”. A Lei nº 9.394/96 (LDB) regulamentou a instituição dos sistemas municipais de educação (art. 8º), de forma harmônica com o sistema estadual de ensino. Os artigos 11 e 18 definem as atribuições dos municípios e a abrangência dos sistemas municipais de ensino, com prioridade para a educação infantil e ensino fundamental. Merece destaque o parágrafo 2º do

art. 8º que estabelece o princípio da liberdade da organização dos sistemas de ensino, o que, de forma complementar, pressupõe a possibilidade de um órgão consultivo, normativo e deliberativo, isto é, um Conselho Municipal de Educação, com a competência que respeita a abrangência e a hierarquia dos entes da federação.

3.1 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE MARÍLIA/SP – ANTES DO PME 2015-2025

O primeiro dos três pontos referidos acima diz respeito ao período anterior ao início do processo de elaboração do PME 2015-2025 e que afetou o Sistema Municipal de Educação de Marília/SP, que constitui a organização legal dos elementos que se articulam para a concretização da autonomia municipal na educação.

Contudo, constituir ou não um sistema de ensino próprio é uma faculdade atribuída aos Municípios. Não há obrigatoriedade. É o que diz o parágrafo único do artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), “Os Municípios *poderão* optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (grifo nosso).

Cabe ao município decidir se permanece integrado ao Sistema de Ensino Estadual ou se deseja constituir um Sistema de Ensino Próprio, obtendo, assim, a sua autonomia em relação ao sistema estadual de ensino. Cada sistema de ensino atua em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua localidade, submetidos às diretrizes gerais da LDB, adequando-se às estruturas legais e às peculiaridades locais, agilizando os processos.

Em Marília/SP, o Sistema Municipal de Ensino foi instituído em maio de 1998 pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) mediante o Parecer nº 249/98, conforme Publicação no Diário Oficial do Estado (DOE), de 30 de maio de 1998, cuja imagem ora se reproduz abaixo:

Figura 1 – Parecer nº 249/98 do CEE

2. *Dê-se ciência à Secretaria de Estado da Educação, para as providências cabíveis.*
 Proc. CEE 399/98 – Secretaria Municipal de Educação de Marília
 Parecer 249/98 – da Comissão Especial, relatado pelo Cons. Nacim Walter Chieco
 Deliberação: 1. Toma-se conhecimento da instituição do Sistema Municipal de Ensino de Marília, ficando entendido que as atribuições legais decorrentes do sistema ora instituído, especialmente as previstas no inciso IV do artigo 11 da LDB, poderão ser exercidas em parceria com a Secretaria de Estado da Educação, mediante entendimento entre as partes.

Fonte: DOE-SP – 30 mai. 1998.

Ocorre que a instituição do atual Sistema Municipal de Ensino de Marília não observou o devido processo legislativo, tendo sido criado mediante simples Parecer do Conselho Estadual de Educação (CEE), ao invés de uma Lei Ordinária Municipal. Ora, o Parecer tem natureza jurídica de ato administrativo e não de lei; logo, ele não passa pelo crivo do Poder Legislativo. Portanto, na sua elaboração não houve participação e nem fiscalização parlamentar, dependendo apenas da vontade única do Poder Executivo, suprimindo, assim, a esfera Municipal e o seu respectivo Poder Legislativo, faltando-lhe legitimidade.

Além disso, quando um município decide instituir seu sistema, é necessário realizar um estudo comparativo entre as necessidades e atribuições de um Sistema Municipal de Ensino e a Lei Orgânica do município, verificando se nela existe algum dispositivo que determine a Rede Municipal a observar as normativas do Sistema Estadual. Em caso positivo, deve-se elaborar uma proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal para atribuir as funções normativas e deliberativas ao CME, garantindo, assim, a autonomia municipal. Mas não foi isso que aconteceu.

Portanto, não se trata apenas de se alterar a espécie normativa, de um simples Parecer para uma Lei Ordinária. Cuida-se, em verdade, de se exercer a democracia mediante o debate político público e a possibilidade de participação democrática, bem como, criar a regulamentação do Sistema Municipal de Ensino que, até então, inexistia, como, por exemplo, fixar a composição dos órgãos desse Sistema em consonância com o disposto o artigo 18 da LDB (Lei nº 9.394/96), que, por sinal, estava devidamente prevista no artigo 9º do referido Projeto de Lei Municipal:

Art. 9º. O Sistema Municipal de Ensino tem a seguinte composição:

I – Secretaria Municipal de Educação – órgão gestor – criada pela Lei nº 2.909, de 23 de setembro de 1983, com as respectivas alterações dispostas pela Lei Complementar nº 11, de 17 de dezembro de 1991;

II – Conselho Municipal de Educação – criado pelo art. 207 da Lei Orgânica do Município de Marília, promulgada em 04 de abril de 1990 e regulamentado pelas Leis nº 4.320, de 08 de outubro de 1997 (revogada) e 6.639, de 09 de outubro de 2007 (vigente);

III – Conselho Municipal de Alimentação Escolar – criado pela Lei nº 4.914, de 14 de agosto de 2000;

IV – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB – criado pela Lei nº 6.600, de 26 de junho de 2007;

V – Instituições públicas municipais de Educação Infantil e de Ensino Fundamental – 1º Ciclo;

VI – Instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

VII – Instituições filantrópicas de Educação Infantil mantidas por entidades em parceria com o poder público municipal.

Desse modo, a criação do Sistema Municipal de Ensino (SME) permite aos municípios elaborar suas próprias regras de gestão educacional, consagrando o poder local como centro de decisões. Essa é uma grande novidade, considerando a autonomia do município para organizar, conforme as necessidades locais, uma rede de escolas mantidas e administradas pelo poder municipal, um órgão gestor, a Secretaria Municipal de Educação e um órgão normativo e fiscalizador, o CME. Toda essa construção consagra a autonomia municipal na área da educação (MONLEVADE, 1997).

Imbuído desse espírito de autonomia municipal, presente em nossa sociedade desde o Brasil Império, o PNE (2014/2024) ressalta a importância da criação de Sistemas Municipais de Ensino através de legislação própria.

Art. 9º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. (Lei nº 13.005/2014 - PNE).

Por todo o exposto, os órgãos superiores da Educação exigiram do Município de Marília que essa irregularidade formal fosse sanada, com observância do devido processo legislativo e a correlata regulamentação, que, até então, inexistia.

A fim de atender tais ensejos, no dia 04 de dezembro de 2018, passou a tramitar na Câmara de Vereadores de Marília, em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 203 de 2018, de autoria do Poder Executivo, que visava sanar o vício formal apontado e regulamentar o Sistema Municipal de Ensino.

Registramos, em tempo, que no encerramento desta pesquisa, o referido Projeto de Lei foi aprovado e convertido na Lei nº 8.354 de 19 de fevereiro de 2019¹⁹, atualmente em vigor, regulamentando, assim, o Sistema Municipal de Ensino de Marília.

3.1.1 Conselho Municipal de Educação

No contexto brasileiro em que descentralização passou a ser sinônimo de democratização, significando maior autonomia e participação, e no qual o município foi alçado à categoria de ente federado, os conselhos de educação foram concebidos como forma de

¹⁹ Disponível em:
<https://sapl.marilia.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=38693>.
Acesso em 23 abr. 2019.

viabilizar a participação de múltiplos sujeitos nas decisões públicas. Ocorre que no resto do planeta “a democracia e a participação eram questionadas como as responsáveis pela crise do Estado, já que, para atender às demandas dos grupos organizados, o Estado teria investido em políticas sociais, gastando demais e gerado a crise fiscal e a inflação” (PERONI, 2008, p. 207).

Concordamos com Cury, para quem os conselhos são elos entre o Estado e a sociedade (CURY, 2000), principalmente no campo educacional.

Os conselhos municipais de educação são considerados mecanismos institucionais de participação direta na gestão pública. Foram concebidos como instrumentos de aperfeiçoamento da democracia, pois agregam representantes da sociedade civil em um espaço institucional para consulta, fiscalização ou deliberação em torno das ações do Estado. O CME é o órgão competente para coordenar a elaboração, regulamentação e implementação do PME, colaborando com o Poder Público Municipal (art. 4º, II da Lei nº 6.639 de 09 de outubro de 2007, que regulamentou o CME).

O CME é o ponto de convergência de todos os elementos tratados nos Capítulos anteriores. O conjunto das Constituições brasileiras sob o triplice aspecto da democracia, autonomia municipal e PNE, bem como o referencial teórico adotado, de onde colhemos as formulações para análise, e, por fim, o processo de elaboração do PME de Marília/SP confluem todos para o CME, que só adquiriu sua moderna autonomia recentemente após a promulgação da Constituição democrática de 1988, que também determinou a elaboração do PNE (art. 214), onde, por sua vez, está prevista a disposição expressa para que Estados, Distrito Federal e os Municípios elaborem seus respectivos Planos de Educação, que coincide com a ofensiva e atual hegemonia do neoliberalismo e sua democracia menor ou reduzida, justamente aquilo que a proposta da Democracia Radical e Plural de Ernesto Laclau e Chantal Mouffé visa contra-atacar.

Os conselhos estão em oposição ao fluxo da história. Reminiscência do descompasso existente entre o processo de democratização dos países da América Latina e a ofensiva neoliberal global que estava em curso na década de 1980 (BORON, 2002). Isso porque, enquanto o neoliberalismo aponta para o Estado mínimo, transferindo para a sociedade a execução das políticas sociais, racionalizando recursos públicos, os conselhos, ao revés, são *locus* de participação e fiscalização da sociedade civil, enquanto a função de execução continua com o Estado (PERONI, 2008). Em outras palavras, enquanto o neoliberalismo representaria um refluxo democrático, os conselhos seriam o oposto, uma ampliação da democracia participativa, corroborando o referencial da democracia radical e plural, que visa, justamente, contra-atacar o neoliberalismo e sua proposta de redução democrática.

Desse modo, os conselhos evocam a ideia de uma sociedade que participa ativamente na construção das políticas sociais, fiscalizando a ação do Estado com vistas ao bem comum.

O Estado Democrático de Direito transcende o mero Estado de Direito, pois está imbuído da soberania popular e não apenas no império da lei, e “este princípio diz que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo”, que pode vir pelo voto, ou, ainda, pelo controle social da administração pública via Conselho Municipal de Educação, que “representa um dos elementos mais importantes da democracia” (VIEIRA, 2001, p. 13).

O CME de Marília/SP foi criado pela Lei Orgânica do Município em 04 de abril de 1990, que no seu artigo 207 dispõe: “Art. 207. Fica criado Conselho Municipal de Educação e sua constituição, atribuição e normas para o seu funcionamento serão estabelecidas e regulamentadas por lei” (MARÍLIA, 1990).

A primeira regulamentação do CME foi realizada pela Lei Municipal nº 4.321 de 08 de outubro de 1997, que, depois, foi ab-rogada pela Lei Municipal nº 6.639, de 09 de outubro de 2007, atualmente em vigor.

O CME de Marília/SP, para o biênio 2014-2015, foi nomeado pelo então Prefeito Municipal de Marília, Vinícius A. Camarinha, através da Portaria nº 29.735/2014, publicada na página nº 165 do Diário Oficial do Município de Marília, de 17 de julho de 2014, observando-se as regras²⁰ contidas na Lei Municipal nº 6.639 de 2007, cuja missão precípua era a de coordenar o processo de elaboração do novo PME, para o decênio 2015-2025, nos termos do PNE em vigor (Lei nº 13.005/14).

Quadro 2 – Membros do CME de Marília – Biênio 2014-2015

TITULARES/ SUPLENTE	REPRESENTANTES/MEMBROS
1	01 Representante da Secretaria Municipal da Educação:
Titular:	A A1
Suplente:	A2
2	01 Representante da Diretoria Regional de Ensino:
Titular:	B
Suplente:	B1
3	01 Representante dos Supervisores de Ensino:
Titular:	C
Suplente:	C1
4	01 Representante dos Diretores de Escolas Estaduais:
Titular:	D

²⁰ O CME é composto por 19 membros e seus respectivos suplentes, todos com atuação no Município, conforme o disposto no art. 3º da Lei 6.639/07. Os membros são eleitos pelas respectivas categorias e segmentos que representam mediante escrutínio secreto, exceto os representantes: da Secretaria Municipal de Educação, que será indicado pelo Prefeito Municipal e da Diretoria Regional de Ensino, que será o Dirigente Regional de Ensino ou quem ele indicar, todos para mandato de 2 anos, permitida uma recondução por igual período.

Suplente:	D1
5	02 Representantes dos Diretores de Escolas Municipais:
Titulares:	E
	F
Suplentes:	E1
	F1
6	02 Representantes dos Professores de Escolas Estaduais:
Titulares:	G
	H
Suplentes:	G1
	H1
7	02 Representantes dos Professores de Escolas Municipais:
Titulares:	I
	J
Suplentes:	I1
	J1
8	01 Representante dos Servidores de Escolas Estaduais:
Titular:	K
Suplente:	K1
9	01 Representante dos Servidores de Escolas Municipais:
Titular:	L
Suplente:	L1
10	01 Representante de Pais de Alunos de Escolas Estaduais:
Titular:	M
Suplente:	M1
11	01 Representante de Pais de Alunos de Escolas Municipais:
Titular:	N
Suplente:	N1
12	01 Representante de Pais de Alunos de Escolas Particulares:
Titular:	O
Suplente:	O1
13	01 Representante das Escolas Particulares:
Titular:	P
Suplente:	P1
14	01 Representante das Universidades Públicas:
Titular:	Q
Suplente:	Q1
	Q2
15	01 Representante das Universidades Particulares:
Titular:	R
Suplente:	R1
16	01 Representante das Associações de Moradores:
Titular:	S
Suplente:	S1
17	Membros adicionados posteriormente
?	T
?	U
?	V

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por expressa disposição legal (artigo 3º da Lei nº 6.639 de 2007) o CME é composto por dezenove membros e seus respectivos suplentes, totalizando trinta e oito membros entre titulares e suplentes. Cumpre observar que o membro “A” foi substituído pelo membro “A1” a partir da 4ª reunião realizada em 21/10/14. Da mesma forma, o membro “Q1” foi substituído pelo membro “Q2” a partir da 14ª reunião ocorrida em 29/09/15. E outros dois membros foram incluídos: “T” e “U”, mas não há registro em ata de quem eles substituíram. O membro “T” participou a partir da 4ª reunião ocorrida em 21/10/14 e o membro “U” iniciou sua participação na 16ª reunião em 24/11/15.

Conquanto haja registro de presença de uma pessoa, que chamaremos de “V”, na ata da reunião do dia 24/02/15, em lugar reservado para membros do CME, tudo parece indicar que “V” era mero ouvinte, visto que não há indicação de quem ele teria substituído, o registro de sua presença foi manuscrito de improviso e não impresso, não conseguimos apurar sua origem e destino, bem como este participou de apenas uma única reunião, não retornando mais, razão pela qual não computamos sua presença para o cálculo da percentagem média de participação nas reuniões do CME.

A primeira reunião ordinária do novo Conselho, porém, só foi realizada em 05 de agosto de 2014, quando, então, todos os seus membros tomaram posse, e também na qual foram eleitos o Presidente, Vice-Presidente, Primeiro Secretário e Segundo Secretário do CME, escolhidos “dentre os seus membros por maioria absoluta, em escrutínio secreto, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma recondução imediata, por igual período”, conforme disposto no §10 do artigo 3º da Lei 6.639 de 09 de outubro de 2007.

Quadro 3 – Relação dos Membros da Diretoria do CME

Nº	CARGO	MEMBROS DO CME
1	Presidente	E
2	Vice-Presidente	P
3	1º Secretário	I
4	2º Secretário	C

Fonte: Elaborado pelo autor. Portaria nº 29.735/2014

Já na segunda reunião ordinária do recém-empossado CME, realizada no dia 05/08/14, registrou-se a primeira menção à necessidade de elaboração do PME feita pela conselheira R1. O presidente do CME tomou nota e informou que nas próximas reuniões o tema seria discutido com maior profundidade. Assim, desde o princípio, a elaboração do PME 2015-2025 foi considerada prioridade para o CME para o biênio 2014-2015.

No entanto, a Comissão para a elaboração do Plano Municipal da Educação (PME) só foi constituída formalmente no dia 18 de novembro de 2014, com a publicação da Portaria nº 30.029/2014, com onze membros, sendo um deles presidente.

Quadro 4 – Comissão para a Elaboração do PME

CARGO	Nº	NOME
Presidente:	1	C
Membros:	2	E
	3	A1
	4	E1
	5	B1
	6	B
	7	C1
	8	R1
	9	Q
	10	F
	11	T

Fonte: Elaborado pelo autor. Portaria nº 30.029/2014

O PME “contém a proposta educacional do Município, com suas respectivas diretrizes, objetivos e metas [...]”, nos termos do artigo 3º da Lei Municipal nº 7.824 de 23 de junho de 2015, que aprovou o PME de Marília/SP para o decênio 2015-2025, conforme determina a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o PNE, os municípios teriam o prazo de um ano para aprovar, em forma de lei, seus respectivos Planos Municipais de Educação, definindo as metas educacionais, em consonância com o PNE, com vigência de dez anos.

A Secretaria Municipal da Educação conjuntamente com o CME de Marília iniciou o processo de elaboração do PME, objetivando traçar as políticas públicas do setor, mediante encontros periódicos dos grupos de estudo, isto é, das comissões temáticas.

Inicialmente foi realizado o diagnóstico da situação educacional do município de Marília e depois os membros do CME, organizados em comissões temáticas, elaboraram o texto base preliminar, que foi discutido na Conferência Municipal de Educação, no dia 13 de maio de 2015, nas dependências da Universidade de Marília (UNIMAR), com a presença e ampla participação de diversos segmentos da sociedade. Após, foi elaborado o texto em sua versão final (PME) e encaminhado ao Executivo, que, depois, enviou o projeto de lei para aprovação do Legislativo, tendo sido aprovado pela Lei Municipal nº 7.824 de 23 de junho de 2015, para o decênio 2015-2025.

3.1.2 Atas do CME de Marília/SP – Biênio 2014-2015

Como afirmamos anteriormente, limitamos a análise das Atas do CME de Marília/SP e da documentação correlata referente ao biênio de 2014-2015, a partir da posse dos membros do CME e eleição de sua diretoria ocorrida na Reunião Ordinária de 05 de agosto de 2014, até a última reunião desse Conselho no ano de 2015, ocorrida em 15 de dezembro de 2015, cobrindo toda a extensão do processo de elaboração do PME 2015-2025, foco de nossa pesquisa.

Consultando o Livro de Atas do CME de Marília/SP verificamos que no período indicado acima foram realizadas um total de vinte e uma reuniões do Conselho. Em 2014 foram realizadas nove reuniões, sendo que três delas eram do CME anterior e as outras seis reuniões do CME pesquisado. E em 2015 foram doze reuniões. Em ambos os anos só houve uma reunião extraordinária cada, conforme o Quadro 5.

Quadro 5 – Reuniões do CME – Biênio 2014-2015

Nº	DATA	LOCAL	HORÁRIO	ORDINÁRIA/ EXTRAORDINÁRIA
2014				
0	25/02/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	CME anterior
0	25/03/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	CME anterior
0	29/04/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	CME anterior
1	05/08/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	1ª ORDINÁRIA
2	19/08/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	2ª ORDINÁRIA
3	23/09/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	3ª ORDINÁRIA
4	21/10/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	4ª ORDINÁRIA
5	18/11/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	5ª ORDINÁRIA
6	27/11/14	SME - Sto. Antônio, 2.377	Período: Tarde	1ª EXTRAORDINÁRIA
2015				
7	14/02/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	Período: Tarde	1ª ORDINÁRIA
8	24/03/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	Período: Tarde	2ª ORDINÁRIA
9	14/04/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	1ª EXTRAORDINÁRIA
10	28/04/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	3ª ORDINÁRIA
11	13/05/15	UNIMAR - Auditório do Bloco VIII	8h às 17h	4ª ORDINÁRIA
12	22/06/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	14h30min	5ª ORDINÁRIA
13	28/07/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	08h30min	6ª ORDINÁRIA
14	25/08/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	08h30min	7ª ORDINÁRIA
15	29/09/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	08h30min	8ª ORDINÁRIA
16	26/10/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	8h30min	9ª ORDINÁRIA
17	24/11/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	9h	10ª ORDINÁRIA
18	15/12/15	SME - Sto. Antônio, 2.377	9h	11ª ORDINÁRIA

Fonte: elaborado pelo autor.

Importante ressaltar que, oficialmente, o CME se reuniu mais vezes do que as dezoito reuniões registradas nas atas. Isso porque não foram contabilizadas as reuniões dos grupos de trabalho dos eixos temáticos realizadas entre novembro de 2014 e abril de 2015, bem como, até

a nona reunião no biênio, ocorrida em 14 de abril de 2015, o CME já havia realizado outras treze reuniões sem registro de suas respectivas atas, conforme consta na Ata do CME:

[...] verificou-se que até o momento, 22 reuniões oficializadas foram realizadas pelo CME para elaboração do texto base preliminar do PME, não foram computadas as reuniões efetuadas pelos grupos de trabalho dos eixos temáticos, que se reuniram de novembro de 2014 a abril de 2015 (CME, Ata nº 09, 2015).

Desde o início das atividades, o novo CME, empossado em 05 de agosto de 2014, realizou reuniões mensais, conforme determina o artigo 4º do seu Regimento Interno: “As sessões ordinárias realizar-se-ão no mínimo mensalmente [...]”, e predominantemente no horário vespertino, com o objetivo de promover maior participação de seus conselheiros. Excepcionalmente, alguns meses de cada ano foram contemplados com a designação de duas reuniões, porque cuidavam de períodos que precederam importantes eventos para a elaboração do PME. Em 18 e 27 de novembro de 2014 foram criados os grupos de trabalho dos eixos temáticos para o PME e em 14 e 28 de abril de 2015 foi a vez da preparação para a Conferência Municipal de Educação.

Todas as reuniões, ordinárias e extraordinárias, foram realizadas nas dependências da Secretaria Municipal de Educação de Marília, localizada, à época, na Avenida Santo Antônio, nº 2.377, exceto a Conferência Municipal de Educação que foi realizada em 13 de maio de 2015 no Auditório do Bloco VIII da Universidade de Marília (UNIMAR), e que foi considerada como uma Reunião Ordinária do Conselho, conforme aprovado na Ata do CME no dia 28 de abril de 2014, registrada assim: “O Presidente sugeriu e os conselheiros aprovaram que a Conferência poderia ser considerada como uma REUNIÃO ORDINÁRIA do CME para o mês de maio” (CME, Ata nº 08, 2015). Por essa razão, não há registro de Ata dessa reunião do dia 13 de maio de 2015, uma vez que a Conferência Municipal de Educação, sediada pela UNIMAR, equivaleu a uma reunião ordinária, no período das 8h às 17h.

O processo de elaboração do PME 2015-2025 observou o cronograma aprovado pelo CME e pela Secretaria Municipal de Educação, principalmente no que concerne à confecção do seu documento-base, conforme exposto no Quadro 6, abaixo (CME, Ata nº 01, 2015).

Quadro 6 – Cronograma para elaboração do PME 2015-2025 de Marília/SP

Nº	DATAS/PERÍODOS	AÇÃO
1	Agosto, setembro e outubro de 2014	Início dos trabalhos com discussões e capacitações dos membros do Conselho Municipal de Educação (PME);
2	18 de Novembro de 2014	Publicação da Portaria nº 30.029 que instituiu a Comissão para elaboração do Plano Municipal da Educação (PME);

3	Dezembro de 2014 e Fevereiro de 2015	Participação nas Capacitações da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), com avaliadora do MEC (Ministério da Educação);
4	Novembro de 2014 a Março de 2015	Realização de reuniões dos grupos temáticos para elaboração do histórico, diagnóstico, diretrizes e objetivos/metas da Educação no município de Marília
5	Março de 2015 Dias 03, 10 e 17	Diagnóstico. Revogada portaria nº 30.029 e Publicação da Portaria nº 30.448;
6	Abril de 2015 Dias 07, 14 e 28	Elaboração do Texto Base Preliminar;
7	Maio de 2015	Dia 13 - Conferência Municipal Dias 20 e 27 – Adequação do texto base e redação final;
8	Junho de 2015	Dia 02 - Revisão e redação final, Dia 09 - Envio ao Poder Executivo para encaminhamento ao Legislativo para aprovação e publicação do PME
9	23 de junho de 2015	Publicação do PME.

FONTE: Secretaria Municipal de Educação ²¹

3.1.3. Comissões/Grupos Temáticos

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) disponibilizou um “Documento Norteador para a Elaboração de Plano Municipal de Educação - PME” (2005) para contribuir com os esforços da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no constante trabalho de “incentivar os dirigentes municipais de educação na afirmação da importância e da necessidade dos municípios elaborarem seus Planos Municipais de Educação objetivando a organização e o fortalecimento dos sistemas de ensino, de modo geral” (BRASIL, 2005, p. 7).

Contudo, o processo de elaboração do PME sempre enfrenta alguns obstáculos. Dois desses obstáculos estiveram presentes no processo de elaboração do PME: a escassez de tempo e a indisponibilidade ou imprecisão de alguns dados estatísticos.

A preocupação com o tempo disponível para a elaboração do plano foi levantada pelo conselheiro “P” e reforçada pela proposta da conselheira “E1” para que se criassem comissões de estudo iniciando-se desde logo o diagnóstico do município, de acordo com as metas do PNE. A proposta foi acolhida e o presidente “E”, depois de apresentar o cronograma do MEC para elaboração do PME, visto logo acima, passou à montagem das comissões (CME, Ata nº 04, 2014), que ficaram definidas conforme o Quadro 7.

²¹ Disponível em: <http://secretariamunicipalmarilia.blogspot.com/2015/05/plano-municipal-de-educacao_52.html>. Acesso em: 17 mar. 2019.

Quadro 7 – Composição das Comissões Temáticas para elaboração do documento-base do PME

GRUPO	METAS	EDUCAÇÃO	MEMBROS
I	1	Infantil	U, P, F, F1, J1
II	2, 5, 7, 8	Fundamental	E1, K, P, II, N, M, D1
III	3	Ensino Médio	P1, B1, B
IV	4	Especial	C1, H, E1
V	6	Integral	B, C
VI	9 e 10	Jovens e Adultos	E, I
VII	11	Profissional	C1, K
VIII	12, 13, 14	Ensino Superior	Q, R1, R
IX	15, 16, 17 e 18	Valorização do Magistério	C, J
X	19	Gestão Democrática	F, C
XI	20	Financiamento:	T

Fonte: elaborado pelo autor.

Os membros “E” e “C” enfatizaram a urgência do levantamento dos dados da educação do município pelas comissões cabendo aos líderes de cada comissão analisá-los, fazer os devidos apontamentos e, então, enviar o material para o endereço eletrônico do Conselho e da Secretaria Municipal de Educação até a primeira semana do mês de dezembro (CME, Atas nº 04 e 05, 2014). Foi realizada uma explanação por cada um dos coordenadores das comissões temáticas dos eixos do PME (CME, Ata nº 05, 2014). Por fim, os líderes das comissões decidiram que procederiam à seguinte ordem: primeiro será feito o levantamento diagnóstico, depois as análises e só então será feito o plano de metas (CME, Ata nº 06, reunião extraordinária, 2014).

A indisponibilidade ou imprecisão de alguns dados estatísticos, tal qual vaticinado pela cartilha do MEC, verificou-se ser outro obstáculo encontrado pelo CME.

Entre os conselheiros comentou-se a dificuldade de obtenção de dados da Diretoria de Ensino de Marília. A membra “C” leu um ofício enviado no dia 03/03/2015 pelo CME para a Dirigente de Ensino requerendo dados estatísticos, mas não obteve resposta (CME, Ata nº 8, 2015). Os conselheiros ressaltaram ser imprescindível a colaboração da Diretoria de Ensino no

fornecimento dos dados, sem a qual seria muito difícil a elaboração do PME. Para ilustrar a dificuldade experimentada, foi apresentada a estrutura do documento-base preliminar do PME, organizado em tópicos para facilitar o acréscimo dos novos dados dos grupos temáticos e das novas pesquisas realizadas, mas algumas análises e dados não puderam ser acrescentadas ao corpo do documento-base preliminar devido à dificuldade do acesso ou inexistência de dados atualizados. Foi sugerido, então, agendar uma reunião com a Dirigente de Ensino “para verificar as dificuldades, apresentar os prazos que temos e ainda solicitar a colaboração para a realização da Conferência Municipal de Educação” (CME, Ata nº 08, 2015). Na reunião seguinte do CME foi realizada a devolutiva da reunião com a Dirigente Regional de Ensino Estadual. Os membros do Conselho “B”, “B1”, “C”, “C1” e “U”, presentes à reunião, foram bem recebidos e houve disposição e boa-vontade da dirigente em colaborar fornecendo os dados estatísticos referentes à rede estadual (CME, Ata nº 09, 2015).

Outro obstáculo quanto à falta de dados foi apontada pela conselheira “R1” que se queixou da dificuldade para se obter alguns dados específicos do ensino superior (CME, Ata nº 04, 2014). Segundo ela haveria dois problemas na coleta de dados das instituições de ensino superior. O primeiro dizia respeito às instituições que oferecem curso de pós-graduação à distância. Como algumas dessas instituições não possuem polo presencial no município ou são muito recentes, haveria certa dificuldade de se determinar o número de matrículas. Após deliberação ficou decidido que se a instituição possuísse polo presencial no município este deveria ser visitado e os dados coletados diretamente. Por outro lado, caso não possuísse polo no município a pesquisa deveria ser realizada na “internet”, nos endereços eletrônicos das respectivas instituições. O segundo problema decorreria do fato de que as instituições de ensino superior divulgam o número de alunos por turma e não por curso. Decidiu-se, então, que fosse utilizada apenas “as nomenclaturas das instituições nos dados apresentados” (CME, Ata nº 05, 2014).

3.1.4 Capacitação dos membros do CME

Os membros do CME buscaram capacitação para cumprir a missão de coordenar o processo de elaboração do PME através de variados meios, inclusive pela leitura do PME em vigor à época e de participação na reunião da UNDIME, designada para os dias 08 e 09 de outubro de 2014. Essa reunião tratou sobre o PNE e orientações para a elaboração do PME e foi ministrada pela Secretária Municipal da Educação de Pompéia e articuladora MEC, sendo que os conselheiros “E”, “B1”, “F” e “E1” participaram voluntariamente do evento. Ficou

acertado, inclusive, que a UNDIME faria o acompanhamento e que a próxima reunião seria marcada para os dias 04 e 05 de dezembro de 2014 (CME, Atas nº 03 e 04, 2014).

Na manhã do dia 24/03/15 foi realizada outra reunião com a avaliadora da UNDIME/MEC, na qual estavam presentes o presidente do CME e a conselheira “C”. O conteúdo dessa reunião foi compartilhado, logo depois, com os demais conselheiros, na reunião ocorrida na tarde desse mesmo dia, versando sobre a elaboração de objetivos e metas do PME. Também foi apresentado, em multimídia, um diagnóstico dos Planos Municipais de Educação de todo o Brasil, salientando que a maioria dos municípios do Estado de São Paulo estavam atrasados (CME, Ata nº 08, 2015).

3.1.5 Consonância com PNE 2014-2024

A leitura das Atas do CME do período relacionado à elaboração do PME revela que seus membros estavam preocupados em manter consonância com o PNE, conforme se verifica, por exemplo, nos seguintes registros: “[...] foi destacada a necessidade do encaminhamento do Plano Municipal de Educação de Marília, pela conselheira “R1”, devendo ser realizado em consonância com o Plano Nacional de Educação” (CME, Ata nº 02, 2014), “O presidente “E” ressaltou que o PME deve estar em consonância com o PNE (CME, Ata nº 03, 2014)” e, ainda, “A conselheira “E1” relatou a importância do PME estar em consonância com o PNE” (CME, Ata nº 07, 2015). Esta preocupação se justifica na medida em que a Lei 13.005 de 2014, que aprovou o PNE, exige exatamente essa harmonia.

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

Essa almejada consonância parece ter sido alcançada, nos termos da lei que aprovou o PME de Marília para o decênio 2015-2025.

O PME foi elaborado sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, com participação da sociedade civil, através da Conferência Municipal de Educação e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais (MARÍLIA, 2015).

3.2 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO DO PME 2015-2025

O segundo ponto, citado anteriormente, trata da referência constitucional e legal adotados, de ampla participação democrática no processo de elaboração do PME. Nossa atual Constituição determina que “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal [...]” (BRASIL, art. 214). Esta lei, que aprovou o PNE 2014-2024, por sua vez, dispõe que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação [...], em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE” (BRASIL, art. 8º, *caput*) e complementa que,

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, Lei nº 13.005/14, art. 8º).

Trata-se aqui de expressa previsão legal para que seja observada uma “ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (Lei nº 13.005/14, art. 8º, §2º) na condução do processo de elaboração do PME.

Nesse sentido, a própria lei que aprovou o PME de Marília prevê expressamente que ele será regido “pelos princípios da democracia e da autonomia [municipal], buscando atingir o que preconiza a Constituição da República” (Lei nº 7.824/15, art. 1º, *in fine*).

Na análise das Constituições brasileiras levada a efeito no Capítulo 1, ainda que perfunctória, verificamos que o PNE não se traduz em instrumento exclusivo de Constituições democráticas, o mesmo aplicando-se ao PME. Significa dizer que a previsão constitucional de Planos de Educação independe dela ser democrática ou não. Mas, por outro lado, constatamos que a autonomia municipal só floresce em solo democrático. Logo, seria coerente concluir que quanto mais democrática uma sociedade for, maior será a autonomia atribuída aos entes municipais, inclusive, no que concerne à gestão da educação municipal.

Tal premissa é confirmada pela nossa legislação que atribui ao município a faculdade de criar um SME, emancipando-se da tutela do Estado, simultaneamente à instituição de seu próprio CME para trabalhar em cooperação com a Secretaria Municipal da Educação com a missão de coordenar a elaboração do PME, com seu diagnóstico, metas, estratégias e, depois, com acompanhamento e fiscalização.

Houve uma preocupação constante do legislador para que esses princípios fossem observados em toda a extensão do processo de elaboração do PME, o que ficou consignado nas palavras da conselheira “Q1” ao propor que “a elaboração do Plano Municipal de Educação

tenha a colaboração de vários segmentos da sociedade” (CME, Ata nº 03, 2014), o que encontrou apoio no conselheiro “Q”, que reforçou a proposta sugerindo a abertura desse processo para toda a comunidade discutir vários temas relacionados à educação, a exemplo da área da Saúde (CME, Ata nº 03, 2014).

Como resultado dessas propostas alicerçadas na legislação correlata foram formalizados vários convites para que múltiplos sujeitos participassem de todas as fases do processo. Há registro nas atas de muitos convites e ofícios realizados na fase inicial de confecção do documento-base do PME, que foram expedidos para a Diretoria de Ensino, mediante proposta e solicitação da conselheira “C” (CME, Ata nº 07, 2015) e proposta de participação do prefeito municipal visando a aplicação de verbas (CME, Ata nº 07, 2015), em proposta apresentada pela conselheira “H”. A própria composição do CME é um indicio forte dessa diversificação.

O documento-base do PME foi enviado por e-mail, em arquivo PDF, para todos os membros do Conselho, a fim de que pudessem fazer seus apontamentos, sugestões e correções que seriam debatidas na reunião extraordinária especialmente designada para essa finalidade (CME, Ata nº 08, 2015), o que não impediu que outras novas contribuições para a alteração do documento-base do PME fossem realizadas em todas as reuniões que antecederam a Conferência (CME, Atas nº 9 e 10, 2015).

Na reunião de nº 09/2015 do CME foram fixadas as formas de organização que os eixos temáticos assumiriam, definindo-se a conferencista convidada, local, data e o horário da Conferência, bem como, principalmente, quem participaria dela.

A Conferência Municipal contou com onze eixos temáticos que correspondiam aos grupos de estudo do CME criados para a elaboração do documento-base e que foram mediados por seus respectivos coordenadores (CME, Ata nº 10, 2015). Cada mediador foi orientado a realizar aos participantes uma breve apresentação do PME com seus objetivos e metas. Também foram orientados a providenciar um computador portátil para o dia do evento e foram informados que técnicos em informática estariam à disposição para qualquer eventualidade. Todas as dúvidas foram sanadas antes do encerramento da reunião (CME, Ata nº 10, 2015).

Nas palavras do membro “C” ditas nessa Conferência “haverá participação das entidades representantes de diversos segmentos da sociedade, portanto, a elaboração do PME de Marília será de construção democrática e participativa” (CME, Ata nº 09, 2015), que foi confirmado em entrevista. Iniciou-se pela sua organização, que foi realizada pelo CME em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, a Diretoria de Ensino, as Universidades e Escolas Particulares (CME, Ata nº 09, 2015). Para tanto, solicitou aos conselheiros que

indicassem entidades que não estavam elencadas ou cadastradas para que fossem convidadas a participar do evento. Esse traço democrático foi bem delineado pela Conselheira “C”, para quem “O CME de Marília [...] é composto de diversos segmentos, constituindo um espaço democrático participativo” (CME, Ata nº 09, 2015).

Os convites foram realizados por diversos meios de comunicação. Para as autoridades eles foram entregues em mãos. Os conselheiros receberam convocação através de seus correios eletrônicos e informe contínuos nas reuniões (CME, Ata nº 10, 2015). Houve ampla divulgação do evento nos meios de comunicação do município, de modo que qualquer cidadão poderia participar ativamente da Conferência Municipal de Educação e influenciar na elaboração do PME, fato constatado pelo pesquisador que participou da Conferência e integrou o eixo “Financeiro”, mesmo possuindo formação distinta da de educador.

Cada eixo temático apresentou seu respectivo texto-base preliminar que foi lido, debatido e, ao final, foi aprovado um texto-base. Todos esses textos-base foram, então, reunidos e apresentados na Plenária da Conferência Municipal de Educação, na qual todos os eixos se reuniram para deliberarem sobre a redação final do projeto de PME que seria encaminhado ao Executivo e Legislativo Municipal de Marília/SP.

3.3 ALTERAÇÃO LEGISLATIVA DO PME APRESENTADO À CÂMARA MUNICIPAL

O terceiro e último ponto ocorrido após a elaboração do Projeto de lei do PME, mas antes de sua aprovação, cuida da alteração legislativa realizada pela Câmara de Vereadores de Marília no projeto do PME sem que houvesse a devolução para o CME para deliberação.

A Conferência Municipal de Educação elaborou o projeto final do PME que foi remetido ao Executivo local e depois seguiu seus trâmites legislativos para aprovação na Câmara Municipal de Vereadores.

Nessa sessão plenária da Câmara estavam presentes membros do CME que acompanhavam a tramitação do projeto de PME, conforme previsão legal de sua competência. Os membros presentes eram o presidente “E”, o vice-presidente “P”, os conselheiros “A1”, “J”, “E1” e “B1”, além da Secretária Municipal da Educação Interina. Na oportunidade os conselheiros esclareceram muitas dúvidas dos vereadores antes da votação (CME, Ata nº 12, 2015).

Ocorre que os vereadores realizaram uma alteração em dois pontos do texto original do PME aprovado pela plenária da Conferência Municipal de Educação e enviado à Câmara, sem que, contudo, tivesse havido devolutiva para a devida apreciação e deliberação dos

conselheiros ou da sociedade civil organizada. Esse fato também foi confirmado na entrevista. Os vereadores limitaram-se a consultar os conselheiros presentes, decidindo logo depois.

Os vereadores emendaram o projeto original do PME que lhes foi apresentado para fazer uma alteração em dois pontos, nos quais houve a substituição da palavra “gênero” por “sexo”. Os vereadores fizeram um “mea culpa” ao reconhecerem que antes de propor as alterações eles deveriam ter ouvido a comissão de elaboração do PME, momento em que o conselheiro “E” replicou dizendo que as portas da SME e do CME sempre estiveram abertas (CME, Ata nº 12, 2015).

A conselheira “C1” comentou na reunião seguinte que as alterações efetivadas pelos vereadores atentariam contra o princípio democrático. Seria “desconsiderar um processo aberto e democrático que ocorreu com a participação da sociedade civil”. E completou que “entendeu o esforço em aprovar o Plano, porém pensa que o CME deveria se manifestar quanto ao ocorrido”.

No sentido contrário, a conselheira “A1” comentou que as alterações realizadas não alteraram o teor do documento. Disse também que foram feitas tentativas para derrubar a emenda dos vereadores, entretanto, o documento foi aprovado por unanimidade (CME, Ata nº 12, 2015).

A participação política dos conselheiros municipais na confecção do PME foi ampla. Desde a publicação da Portaria nº 29.735/2014, que nomeou o CME, passando pela nomeação da Comissão para a elaboração do Plano Municipal da Educação (PME), através da publicação da Portaria nº 30.029/2014.

Esta pesquisa procurou analisar a elaboração do PME de Marília como elemento para a gestão democrática sob a perspectiva da democracia radical e plural. Para isso, considerou o conjunto das Constituições brasileiras como o cenário à frente do qual traçamos três linhas, sendo que a primeira é a da democracia, a segunda linha é a autonomia municipal e sua educação descentralizada e a terceira linha corresponde ao Plano Nacional de Educação (PNE). A intersecção simultânea de todas elas corresponde à ocorrência das condições de emergência do PME, que nos permitiu formar o contexto e as condições de emergência de seus pressupostos. Concluímos, portanto, que o PNE não faz distinção entre Constituições democráticas e outorgadas, podendo ocorrer sob a regência de ambas, diferentemente da relação anterior entre Constituições democráticas e autonomia municipal, na qual há uma relação direta entre elas, representando dupla condição de sua existência. Outra conclusão que se abstrai é que não há correspondência entre a previsão constitucional do PNE e sua efetiva elaboração.

Os resultados do segundo e do terceiro capítulos estão interligados, visto que o anterior se aplica ao posterior, a fim de se extrair a conclusão. No segundo capítulo apresentamos os elementos concernentes à noção de democracia radical e plural, conforme apresentada, principalmente, no livro *Hegemonia e Estratégia Socialista* (1985), de Ernesto Laclau e Chantal Mouffé, que consiste no referencial teórico utilizado para se responder ao problema da pesquisa, apresentando algumas de suas formulações para análise dos dados coletados no capítulo terceiro, no qual analisamos as possíveis implicações do processo de elaboração do PME de Marília na gestão da educação municipal, desde a sua concepção sob a coordenação do CME até a promulgação da Lei Municipal nº 7.824/2015, que aprovou o PME de Marília (2015-2025).

Por intermédio da construção do perfil do Sistema Municipal de Ensino, a análise de conteúdo das Atas do CME, de outros documentos e da legislação correlata, bem como, de entrevista semiestruturada realizada com o Presidente do CME de Marília, à época da elaboração do PME, mas que restou pouco frutífera, procuramos responder aos objetivos e às questões desta pesquisa.

A análise da elaboração do PME como elemento para a gestão democrática sob a perspectiva da democracia radical e plural tem vazão com a constatação de que existe uma relação direta entre democracia e autonomia municipal, manifestada nas nossas Constituições Federais e que atingiu o seu ápice com a promulgação da CF/1988 que alçou o município a ente federado. Consequentemente, quase todos os órgãos e instâncias de natureza federal, distrital e estadual passaram a ter o seu correspondente municipal. Foi assim também com a gestão da educação na esfera local, que recebeu os seus respectivos aportes de SME, CME e culminou com o PME.

O processo de elaboração do PME de Marília/SP 2015-2025 também contribuiu para fortalecer e ampliar a autonomia da gestão municipal de ensino, pois cabe ao CME, órgão que compõe o SME, coordenar a sua elaboração em conformidade com o PNE 2014-2024.

Longe, ainda, de se constituir em um projeto normativo de esquerda, a noção de democracia radical e plural apresenta apenas proposições dispersas a partir das quais esse projeto poderia ser construído, um porvir, mas que não impede que essas sugestões sejam aplicadas na presente pesquisa.

Quanto ao primeiro ponto, como é de se supor e à luz do referencial teórico adotado, a origem do Sistema Municipal de Ensino de Marília/SP não foi democrática, uma vez que a participação política popular foi tolhida, tendo sido criado por burocratas do executivo estadual mediante simples ato administrativo e não por lei. Existiu apenas unicidade de espaço social.

Não houve fragmentação e nem foi possível o debate político prévio, devendo mesmo, por todo o exposto, ser regulamentado por lei ordinária municipal, a fim de minimamente regularizá-lo e legitimá-lo.

Constata-se, justamente, um social suturado, uma vez que não se observou nenhuma prática articulatória na base do poder influenciando as decisões. Não se verificou multiplicidade de identidades e nem pluralidade de espaços sociais. Mas, constatamos aí unidade de saber e poder concentrado nas mãos do Executivo estadual, que emitiu um Parecer, com força de lei, tal qual um antigo monarca pré-revolução democrática francesa faria, muito distante do surgimento de um novo sujeito descentrado, que resultaria de uma transformação radical.

À luz do referencial adotado, o ato administrativo que deu origem ao Sistema Municipal de Ensino de Marília teria privado a sociedade do exercício da democracia plural de sujeitos descentrados e da multiplicidade de espaços políticos, concentrando-se em um único ponto, impedindo o surgimento antagônico das relações de tensão entre a liberdade e a igualdade, na busca de uma hegemonia, ainda que precária.

Portanto, a constituição de um Sistema Municipal de Ensino envolve, necessariamente, a comunidade e as lideranças locais e cabe ao município estabelecer normas complementares para o seu novo sistema através da criação do órgão responsável pela função normativa, que é o CME.

No segundo ponto, quanto à participação política democrática durante a elaboração do PME, concluímos que ela foi bem ampla. Para além da vasta previsão constitucional e infraconstitucional, a ampla participação política na elaboração do PME está muito bem documentada nas Atas do CME, uma vez que ela foi estendida à toda a comunidade local, com a colaboração de vários segmentos da sociedade.

Reforçando a legislação em vigor sobre o tema o artigo 11 do Regimento Interno do CME de Marília não apenas permite a presença de qualquer cidadão em suas reuniões plenárias, como também franqueia o direito à palavra e que foi usado em suas reuniões. Esse mesmo direito foi estendido a toda pessoa que desejasse participar da Conferência Municipal de Educação especialmente designada para a elaboração do texto-base do PME a ser enviado à Câmara Municipal. Inúmeros outros convites foram realizados, conforme registrado anteriormente.

Outro ponto relevante é a constatação de que disputas políticas contribuíram para a elaboração do PME e podemos vislumbrar a expansão dos efeitos da Revolução Democrática Francesa e o tenso equilíbrio político entre autonomia e hegemonia, sendo constantemente renegociado.

O PME parece ter sido elaborado por sedimentações parciais e provisórias. É o que se verifica, pois ele teve início com a determinação contida no PNE 2014-2024 e depois com a publicação e posse dos membros do CME, seguida da publicação dos integrantes da Comissão de Elaboração do PME, reuniões do CME e dos grupos temáticos criados para fazerem os diagnósticos e confeccionar o texto-base preliminar do PME, reuniões de capacitação, Conferência Municipal de Educação, Plenária da Conferência e entrega do Projeto do PME para o Legislativo Municipal, que antes de aprová-lo, resolveu alterá-lo (contingência/provisória), sem devolução ao CME, que coordenou a sua elaboração, mas apenas consultou alguns de seus membros presentes na sessão de votação do PME, tendo sido aprovado com as referidas alterações para um período decenal.

Temos, assim, diversidade social articulada através de uma hegemonia popular provisória obtida em múltiplos espaços de lutas. E ainda que a Câmara de Vereadores tenha alterado o projeto original à revelia do CME, fato é que a Câmara não se submete ao CME.

Há registro de debates sobre estas alterações nas reuniões do CME, a favor e contra, e tentativas para restabelecer o texto original, sem, contudo, ter obtido sucesso; valendo lembrar que mesmo hoje ou após o período decenal de vigência do PME, há sempre a possibilidade de alterá-lo novamente, o que nos remete à noção de antagonismo impedindo qualquer possibilidade de uma reconciliação final em um consenso racional, conforme se extrai da fala da conselheira “C1”, registrada acima, que comentou na reunião seguinte que as alterações efetivadas pelos vereadores atentariam contra o princípio democrático. Seria “desconsiderar um processo aberto e democrático que ocorreu com a participação da sociedade civil”. E completou que “entendeu o esforço em aprovar o Plano, porém pensa que o CME deveria se manifestar quanto ao ocorrido”. No sentido contrário, a conselheira “A1” comentou que as alterações realizadas não alteraram a natureza do documento. Contou também que foram feitas tentativas frustradas para derrubar a emenda dos vereadores (CME, Ata nº 12, 2015).

Acrescente-se, ainda, que o processo de elaboração do PME acabou por ampliar a gestão democrática e a autonomia da educação no município de forma indireta. Isso porque o município que não possui um SME regularmente constituído, não tem autonomia no ensino, pois se submete ao Sistema Estadual de Educação (SEE). Ocorre que o município de Marília possui um SME, mas ele tinha sido instituído de forma irregular (por Parecer ao invés de Lei Ordinária Municipal), o que impedia o respectivo CME de exercer o poder normativo até que fosse regularizada a sua situação legal. E, devido ao processo de elaboração do atual PME, essa questão veio à tona, o que impeliu o Legislativo local a elaborar em regime de urgência um Projeto de Lei que regulariza o SME, criando a possibilidade para que o CME também alterasse

a sua respectiva Lei regulamentadora, a fim de incluir o poder normativo no âmbito de sua competência. Cuida-se de um nítido elemento que contribuiu para a ampliação da gestão democrática e da autonomia na educação do município.

Esta é, inclusive, a percepção dos conselheiros que compuseram o CME à época. Nesse sentido, a conselheira “L1” esclarece que aquele era o momento do CME atuar de forma prática para a melhoria da educação da cidade (CME, Ata nº 12, 2015). O membro “A1” passou a palavra para os conselheiros que falaram da elaboração do PME e de suas vivências. Os conselheiros falaram da riqueza de pensamentos e da heterogeneidade dos membros que elaboraram o PME. A professora “J1” disse que para ela foi um aprendizado e a professora “F” utilizou uma passagem bíblica que diz que: “Há muita sabedoria em um grupo de conselheiros (SIC)” [Quando não há sábia direção, o povo cai; mas na multidão de conselheiros há segurança – BÍBLIA, Provérbios, 11:14] e discorreu sobre democracia.

A conselheira “J” relatou que a elaboração do PME trouxe para o conselho a oportunidade para buscar informações, pesquisas e obter dados onde oportunizou um crescimento e enriquecimento da Educação de Marília, dando chance para que toda sociedade participasse. Os conselheiros acreditam que seria importante o estudo do PME, destacando a importância do conhecimento das várias realidades dentro da educação municipal e a integração dos seguimentos da Educação e do CME para que os trabalhos possam chegar a bom êxito. Em relação à Conferência, os conselheiros destacaram a palestrante e também os debates nos grupos que foram de qualidade e o estudo dos eixos pelos participantes. Desta forma a Conferência foi bastante participativa e não teve esvaziamento da plenária como destacou o membro “E”. Os conselheiros avaliam como muito satisfatória a elaboração do PME e a Conferência, que mesmo com o tempo escasso o trabalho fluiu e o comprometimento da Comissão foi alcançado. Nesse sentido, a participação democrática aos poucos começa a melhorar e “nesse PME brilha essa luz que iluminará nosso caminho nos próximos dez anos, como dito na reunião pelos presentes. Após a avaliação dos acontecimentos que antecederam a aprovação do PME e o seu desenvolvimento, o presidente passou uma ficha para que os conselheiros registrassem suas impressões dessa caminhada” (CME, Ata nº 13, 2015). A conselheira “R1” disse que o PME foi muito bem elaborado, embasado em diagnóstico e que muitos dos objetivos e metas já estão sendo alcançados (CME, Ata nº 14, 2015). E, por fim, o membro “E” relatou que representou o CME na UNIESP ministrando Palestra sobre o processo de elaboração do PME (CME, Ata nº 15, 2015). O membro “E” propôs que os conselheiros avaliassem os trabalhos desenvolvidos por este CME no ano de 2015. Comentou que este ano foi dedicado basicamente ao PME. A conselheira “J” comentou que o ano foi de muito trabalho e conhecimento, que as reuniões estão

com um número maior de presentes e visualiza um trabalho de equipe. Disse que devem ter foco e acompanhar o PME, visto que no ano que vem deverá ser criado o Fórum Municipal de Educação. Todos concordaram com a importância da criação do Fórum. A conselheira “A1” ressaltou a importância dos conselheiros terem conhecimento integral do Plano e que os estudos estão atrasados. Frisou que o CME teve êxito na elaboração do PME e que propõe para cronograma de atividades do ano que vem o término dos estudos do PME, elencando as ações principais de cada eixo para futuro acompanhamento do CME (CME, Ata nº 18, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa histórica primeira Constituição, a Imperial de 1824, é um retrato invertido de nossa época atual com a vigente Constituição de 1988. Embora a Revolução Democrática levada a efeito pela Revolução Francesa de 1789, tão valorizada pelos autores de *Hegemonia e Estratégia Socialista* (2015), já tivesse ocorrido à época do Império, o Brasil vivia seus últimos anos de Monarquia Constitucional. Não havia uma república democrática, mas sim monarquia. Desigualdade, típica do *Ancien Régime*, no lugar de igualdade. Muito longe de um ideal radical e plural de democracia.

Nesse período, vivenciado entre esses dois termos, a democracia germinou, se desenvolveu e está no caminho de seu florescimento. Como bem lembrado pelos autores, a democracia é um processo, um impulso de marcha adiante que encontrou seu correspondente na Constituição de 1988, traduzindo-se na matéria-prima capaz de catalisar a revolução democrática radical e plural proposta pelos autores, comprovado por elementos, ainda que raros, encontrados no processo de elaboração do PME de Marília.

É no mínimo curioso notar que entre a primeira e a última Constituição brasileira (1824 e 1988, respectivamente), partimos de uma democracia incipiente para uma Constituição atual que viabiliza até a sua radicalização, assim também, da mesma forma que o primeiro PNE foi previsto na época da Constituição Imperial, mas que só foi devidamente elaborado por lei e com previsão constitucional após a promulgação da atual e última Constituição. Parece haver aí uma simbiose entre essas duas Constituições, que reverbera de forma oposta no campo democrático, mas que, estranhamente, não só coincide com o PNE, como o realiza plenamente.

Considerando nosso próprio histórico constitucional como parâmetro, temos a democracia como um processo (conforme asseverado pelos autores referendados), no qual ela nasce (ideário revolucionário francês), cresce (espalhando-se pelo mundo), se desenvolve (nas inúmeras espécies democráticas atualmente existentes) e, quem sabe, morre, atualmente localizada entre a crítica à radicalização democrática promovida, por exemplo, por Norberto Bobbio e a sua defesa, pelos autores Laclau e Mouffé, faz ecoar a voz de Winston Churchill, para quem “a Democracia é o pior dos regimes, exceto todos os outros”, levando-nos a imaginá-la no fim de seu processo, assim como ocorreu com a monarquia antes dela.

Por outro lado, vislumbra-se um novo tempo democrático, uma vez que cada uma das sete Constituições brasileiras representou uma espécie diferente de democracia, própria de seu tempo, e que não encontra correspondência com a atual. Significa dizer que para cada

Constituição há uma democracia específica e distinta das demais²², motivo pelo qual seria impossível tratá-las todas neste trabalho.

De todo modo, conclui-se que o PNE não faz distinção entre Constituições democráticas e outorgadas, podendo ocorrer sob a regência de ambas, diferentemente da relação anterior entre Constituições democráticas e autonomia municipal, na qual há uma relação direta entre elas, representando dupla condição de sua existência. Outra conclusão que se abstrai é que não há correspondência entre a previsão constitucional do PNE e sua efetiva elaboração.

Após análise das possíveis implicações do processo de elaboração do PME de Marília na gestão da educação municipal, desde a sua concepção sob a coordenação do CME até a promulgação da Lei Municipal nº 7.824/2015, que aprovou o PME de Marília (2015-2025) concluímos que o SME, antes da elaboração do PME, o CME durante a elaboração do PME e, por fim, a Câmara Municipal depois da elaboração do PME apresentaram indícios de que algumas das sugestões da democracia plural e radical de Ernesto Laclau e Chantal Mouffé encontradas nos dados analisados estão contribuindo tanto para ampliar, quanto para reduzir a gestão democrática e a autonomia da educação no município.

Laclau e Mouffé postulam a impossibilidade de uma realização final da democracia, assim como a democracia radical e plural é uma construção inacabada e um eterno porvir, visto ser ela algo incerto e improvável e que, portanto, constitui a garantia principal contra qualquer tentativa de realizar um “efechamento finalí (final closure)” (2015, p.70), pois isso resultaria na eliminação do político e numa negação da própria democracia.

Atento às palavras e formulações dos teóricos da Democracia Radical e Plural concluímos que o processo de elaboração do PME de Marília/SP (2015-2025) traduziu-se em um elemento tanto para a ampliação, quanto para a redução da gestão democrática e da autonomia na educação no município, dependendo cada vez mais da criação desse sujeito não suturado, com tensão permanente entre liberdade e igualdade; é “a luta pela autonomização máxima de esferas, com base na generalização da lógica equivalencial-igualitária” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 252).

A elaboração do PME de Marília é o resultado último deste ciclo de democracia hegemônica constitucional atual aplicada ao nível local.

²² Exceto quanto à Constituição de 1824, que era monárquica.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M.; SARI, M.T. **Colaboração entre União, estados/DF e municípios na área da educação**. Cadernos Aslegis, Brasília, DF, v. 3, n. 8, p. 9-15, maio/ago. 1999.
- ABRÚCIO, F. L. (1994). **Os barões da federação**. SP: Revista Lua Nova, nº 33.
- ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03>. Acesso em: 21 jul. 2018.
- _____. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 25 ago. 2019.
- _____. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educação & Sociedade, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em 03 jul. 2018.
- BALEEIRO, A.; SOBRINHO, B. L. **Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- BALL, S.; MAINARDES, J. (Orgs.) **Políticas Educacionais. Questões e Dilemas**. São Paulo, Cortez Editora, 2011.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo, Edições 70, 2016.
- BAUMAN, Z; BORDONI, C. **Estado de Crise**. Rio de Janeiro, Zahar, 2016.
- BENOIST, A. de. **Les idées à l'endroit**. Hallier, Paris, 1979.
- BÍBLIA. Tradução de João Ferreira de Almeida. Atualizada. Rio de Janeiro: Sociedade Bíblica do Brasil, 2018.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 2017.
- _____. **Qual democracia?** Edições Loyola, São Paulo, 2009.
- _____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale *et al.*; coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Vol. I. democracia.
- BOMENY, H. M. B.; FEITAL, R. **Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso**. In: (Org.). Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos. Rio de Janeiro: EdUERJ, Rio de Janeiro, 1998.

BORON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5**, de 13 de Dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. Constituição (1824). **Constituição política do império**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. Constituição (1967). **Constituição do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. **Constituições brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. 16 p.: il. — (Série cadernos do Museu; n. 4). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

_____. Decreto (1835). **Decreto (sem número) de 9 de dezembro de 1835**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1450707.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Decreto nº 19.402** de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública [SIC]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Decreto nº 19.560**, de 5 de Janeiro de 1931. Aprova o regulamento que organiza a Secretaria de Estado do Ministério da Educação e Saúde Pública. [SIC]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19560-5-janeiro-1931-515777-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Decreto nº 19.830**, de 6 de Abril de 1931. Abre ao Ministerio da Justiça e Negocios Interiores o credito especial de 717\$096, para pagamento de accrescimo de vencimentos ao bacharel Marcello Francisco da Silva, juiz federal da Secção do Estado de Goyaz [SIC]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19830-6-abril-1931-513819-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Decreto nº 19.850**, de 11 de Abril de 1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. de 5 de Janeiro de 1931[SIC]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Decreto nº 19.851**, de 11 de Abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras [SIC]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Decreto nº 19.941**, de 30 de Abril de 1931. Dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19941-30-abril-1931-518529-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de Outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.html>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.html>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 15**, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-15-12-setembro-1996-369745-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 53** de 19 de Dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.html>. Acesso em: 08 jul. 2018.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.html>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 95** de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: de set. 2018.

_____. **Lei de 14 de Junho de 1831**. Sobre a fôrma da eleição da Regencia permanente, e suas attribuições. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37250-14-junho-1831-563670-publicacaooriginal-87745-pl.html>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Lei nº 9.131, de 24 de Novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.html>. Acesso em 03 set. 2018.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996**. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.html>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Fonte: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2019.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Elaboração: Clodoaldo José de Almeida Souza. – Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, DF: MEC, 1993.

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002598.pdf>>. Acesso: em 22 fev. 2019.

_____. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p. 188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584 188-204. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 07 jul. 2018.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 137 de 2015**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594899>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15 de 2015**. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CAMPANHOLE, A. H. **Todas as Constituições do Brasil**. SP: Editora Atlas, 1989.

CARDOSO, F. H. **Perspectivas da social-democracia** (Vistas do ângulo do Brasil). In: DAVID, Maurício Dias, (org.). Social democracia hoje. Rio de Janeiro: FTV, 1990.

_____. **Avança, Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos**. Proposta de governo. Brasília, 1998.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Papirus, Campinas, 2013.

CORDÃO, F. A. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Revista de Educação do Cogeime – Ano 22 – nº 42 – p. 12-27, janeiro/junho 2013. Disponível em: <<https://www.redemetodista.edu.br/revistas/revistas-cogeime/index.php/COGEIME/article/view/100/90>>. Acesso em 10 set. 2018.

COUTINHO, C. N. **A Democracia Como Um Valor Universal e Outros Ensaios**. Editora Salamandra, São Paulo. 1984.

CURY, C. R. J. **O Plano Nacional de 1936/1937**. Revista Educativa, Goiânia, v. 17, n. 2, p. 396-424, jul./dez. 2015.

_____. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela de S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

DALLMAYR, F. **Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas**. In SOUZA, Jessé (Org.) Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora universidade de Brasília, 2001.

FELISBINO, R. A. **Os municípios brasileiros nas constituições federais, 1824 a 1988**. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%ADpio-s-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

FERRAZ, E. de F. **Centralização, descentralização, municipalização**. In: SENADO FEDERAL. Comissão de Educação e Cultura. Projeto Educação, t. IV. Brasília, DF: Senado Federal, 1978, p. 81-98.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. Campinas, Autores Associados, 2018.

FURET, F. **Pensando a Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GIDDENS, A. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Para além da Esquerda e da Direta**. UNESP, São Paulo, 1996.

GOHN, M. G. **Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização?** In: SOUZA, D. B. de. (Org.) Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-113.

GOMES, A. V. A. Introdução. In: _____. **Plano Nacional de educação: Olhares Sobre o Andamento das Metas**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2017, p 11-16.

GUIOT, A. P. **O programa neoliberal de terceira via do PSDB (1988-2002)**. Tempos Históricos. Volume 14. 2º semestre de 2010, p. 228-255.

HAYEK, F. **Fundamentos da liberdade**. Brasília, DF: EdUnb, 1984.

_____. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: O Globo, 1983.

HOPPE, H-H. **Democracia, o deus que falhou**. Editora Mises, São Paulo, 2016.

HUNTER, A. “**The Ideology of the New Right**”, in “Crisis in the Public Setor: A Reader. New York. 1981, p. 324.

HUNTINGTON, S. “**The Democractic Distemper**”, in N. Glazer and I Kristol (eds). The American Commonwealth. Ney York 1976, p. 37. Disponível em

<<https://www.nationalaffairs.com/storage/app/uploads/public/58e/1a4/c03/58e1a4c03d55e230628001.pdf>>. Acesso em 14 fev. 2019.

HUNTINGTON, S. P.; CROZIER, M.; WATANUKI, J. **The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission**. New York: New York University Press, 1975. p.2. Disponível em: <http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

IBAM. **A evolução do município brasileiro**. Textos e Discussões. RJ: IBAM, 2000.

KOYZIS, D. **Visões e Ilusões Políticas**. Vida Nova, 2014.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. **Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos nos 90**. Tempo Social: revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LACLAU, E. **A Razão Populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

_____; MOUFFE, C. **Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical**. Rio de Janeiro: Intermeios, 2015.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LEVITSKY, S.; ZIBLAT, D. **Como as Democracias Morrem**, Ed. ZAHAR, Rio de janeiro, 2018

MACHADO, L. M.; ABDIAN, G. Z.; LABEGALINI, A. C. F. B. (Orgs.). **Pesquisa em Educação: Passo a Passo**. Edições M3t, Marília/SP, 2007.

MAGALHÃES, Basílio. **Parecer do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**. In Revista do Instituto Histórico e Geográfico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

MARÍLIA. **Lei Orgânica do Município de Marília** de 4 de Abril de 1990. Disponível em: <<https://www.marilia.sp.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-do-municipio-de-marilia>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. **Lei nº 7.824 de 23 de Junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME – para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. Marília, 23 jun. 2015. Disponível em: <https://sapl.camar.sp.gov.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=21617&texto_original=1>. Acesso em: 22 abr. 2019.

_____. **Lei nº 6.639 de 09 de Outubro de 2007**. Dispõe sobre a nova regulamentação do Conselho Municipal de Educação e revoga a Lei nº 4.321, de 08 de outubro de 1997. Dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.camar.sp.gov.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=6650&texto_original=1>. Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. **Lei nº 8.354 de 19 de fevereiro de 2019**. Regulamenta o Sistema Municipal de Ensino de Marília e dá outras providências. Disponível em:

<https://sapl.marilia.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=38693>. Acesso em 23 abr. 2019.

_____. **Portaria nº 29.735**, publicada em 19 de Novembro de 2014 no Diário Oficial do Município de Marília. Dispõe sobre a nomeação do Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <<https://diariooficial.marilia.sp.gov.br/>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Portaria nº 30.029**, publicada em 17 de Julho de 2014 no Diário Oficial do Município de Marília. Dispõe sobre a nomeação da COMISSÃO responsável pela elaboração do Plano Municipal de Educação do Sistema Municipal de Ensino de Marília. Disponível em: <<https://diariooficial.marilia.sp.gov.br/>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 203** de 04 de dezembro de 2018. Regulamenta o Sistema Municipal de Ensino de Marília e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.marilia.sp.leg.br/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=MTUyNTM3>. Acesso em: 23 dez. 2018.

MARQUES, L. R. **Democracia Radical e Democracia Participativa: Contribuições Teóricas à Análise da Democracia na Educação**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a0429102.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

MARTINS, A. M. **A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura**. Educação & Sociedade, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. SP: Editora Malheiros, 1993.

MENCKEN, H. L. “Notes on Democracy”, Jonathan Cape, Thirty Bedford Square, London, 1926.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Brasília: Ideia, 1997.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

_____. **Sobre o político**. Martins Fontes. São Paulo, 2015.

_____. **“The Democractic Paradox”**. London - New York: Verso, 2000.

_____. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 1, n. 3, p. 11-26, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2015/1763>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

_____. **Entrevista Chantal Mouffe**. Entrevista realizada nas dependências da Universidade Federal do Paraná, em 06 de maio de 2010, conduzida por Bruno M. Lorenzetto¹, Fernanda B. Gonçalves², José Arthur C. de Macedo³ e Miguel Gualano de Godoy⁴, sob a mediação da Prof.^a Dr.^a Katya Kozicki. Tradução e de gravação realizadas por Bruno M. Lorenzetto, Fernanda B. Gonçalves e José Arthur C. de Macedo. Revista da Faculdade de Direito - UFPR,

Curitiba, n.47, p.29-64, 2008. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/30684/19804>>. Acesso em 09 mar. 2019.

NASCIMENTO, K. L. do. **Os sentidos da noção de democracia na obra de Ernesto Laclau**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/ppgcienciapolitica/files/2015/10/Kamila-Lima-do-Nascimento-2015.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **A Democracia Radical e Plural: um projeto político para a esquerda**. Resenha. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política. v. 25, n. 3, p. 234-253, 2016. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/544/346>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Hegemonia e estratégia socialista**. Revista Sociedade e Estado – Volume 32, Número 2, p. 535-540, Maio/Agosto 2017. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6292>>. Acesso em: 10 set. 2018.

NEVES, L. M. W. (org.). **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

OLIVEIRA, R. P. de. **O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça**, In: Revista Brasileira de Educação. n. 11, p. 61-74. 1999.

PEREIRA, C. M. R. da C. **Democracia Plural e Radical: Desejabilidade a Perseguir**. Revista Fronteira das Educação [online], Recife, v. 1, n. 2, 2012. ISSN: 2237-9703. Disponível em: <<http://www.frenteirasdaeducacao.org/index.php/fronteiras/article/view/10>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Democratização da Política Educacional Brasileira e o FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas do “dito feito” ao “feito não dito”**. Recife. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS. 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9666/1/arquivo9248_1.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Caderno 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosMare/caderno01.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

PERONI, V. M. V. **Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia**. In: SOUZA, D. B. de. (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 191-209.

PSDB. **Seminário Realizações e Desafios de um Programa Social-Democrata no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Teotônio Vilela, 2000.

RAPOSO, G. de R. **A educação na Constituição Federal de 1988**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 641, 10 abr. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6574>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

SÃO PAULO. **Parecer nº 249 de 1998**, do Conselho Estadual de Educação, publicado no Diário Oficial do Estado, de 30 de maio de 1998, instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Marília/SP.

SANTOS, B. de S. **Reinventar a Democracia**. Gradiva, Lisboa, 1998.

SAVIANI, D. **A Nova Lei da Educação. LDB. Trajetória, Limites e Perspectivas**. Editora: Autores Associados. Campinas, SP. 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2014.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Lamparina, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, T. T. **Documentos de Identidade. Uma Introdução às Teorias do Currículo**. Autêntica, Belo Horizonte, 2017.

SMITH, A. M. **Laclau and Mouffe. The Radical Democratic Imaginary**. London. London and New York. 1998. Disponível em: <<http://blog.ub.ac.id/irfan11/files/2013/02/The-Radical-Democratic-Imaginary-oleh-Laclau-and-Mouffe.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

SOUZA, D. B. (Org.) **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: descentralização, participação e cidadania**. Xamã, São Paulo, 2008.

_____. **Globalização: a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social**. Boletim Técnico do SENAC, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 3-12, maio/ago. 1996.

_____. **Planos de Educação no Brasil**. Planejamento, Políticas, Práticas. Edições Loyola. 2014.

_____; MARTINS, A. M. (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil. Planejamento, Políticas, Práticas**. Edições Loyola, São Paulo, 2014.

_____; FARIA, L. C. M. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2018.

TEIXEIRA, D. de V.; VESPÚCIO, C. R. **O direito à educação nas Constituições brasileiras**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4117, 9 out. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29732>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

TELO, C.; ALMEIDA, M. L. P. **Estudos Epistemológicos no Campo da Pesquisa em Política Educacional**. Mercado de Letras, Campinas/SP, 2013.

TOCQUEVILLE, A. de. **O Antigo Regime e a Revolução**. 4 ed. Brasília: UNB, 1997.

UNESCO. **Educação para Todos: O Compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127509>>. Acesso em: 03 set. 2018.

URBINATI, N.; ZAKARAS, A. **J. S. Mill's Political Thought**. Cambridge, 2007.

VALENTE; ROMANO. **PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção?** Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>>. Acesso em 03 set. 2018.

VALLE, B. B. R. do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, D. B. de. (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 53-74.

VIEIRA, E. **A política e as bases do direito educacional**. Cadernos Cedes, Campinas, nº 55, p. 9-29, nov. 2001.

WELFORT, F. **Por que democracia?** Editora Brasiliense, São Paulo, 1984.

_____. **Qual democracia?** Companhia das Letras, São Paulo, 1992.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Estamos realizando uma pesquisa no Conselho Municipal de Educação de Marília/SP, provisoriamente intitulada, “PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PME (2015-2025) – IMPLICAÇÕES” e gostaríamos que participasse da mesma.

O objetivo desta é investigar e analisar eventuais implicações do processo de elaboração do PME do Marília/SP (2015-2025) para a gestão do sistema.

Participar desta pesquisa é uma opção e no caso de não aceitar participar ou desistir em qualquer fase da pesquisa fica assegurado que não haverá perda de qualquer benefício nesta universidade.

Caso aceite participar deste projeto de pesquisa gostaríamos que soubesse que uma vez aprovado após a respectiva defesa, a dissertação, parte dela, artigo nela inspirado e/ou seus resultados poderão ser publicados para fins científicos em revistas, congressos, entre outros, e o uso da imagem SEM A IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO ENTREVISTADO (IDENTIDADE PRESERVADA).

Certos de poder contar com sua autorização, coloco-me à disposição para esclarecimentos, através do telefone (14) 99687-1600, falar com ÉVERTON ISHIKI BENICASA, mestrando em Educação na UNESP - *Campus* de Marília/SP.

Autorizo,

Data: 09/01/2019
