

UM DIÁLOGO SOBRE A ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: CONTEXTOS, DESAFIOS E MECANISMOS DE REGULAÇÃO¹

Valdirene Alves de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar um relato sobre a experiência vivida durante a fase de elaboração dos planos municipais de educação, em atendimento ao preconizado pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu o prazo de até um ano para que os estados, municípios e Distrito Federal elaborassem seus respectivos planos, como desdobramento do Plano Nacional de Educação (PNE), num esforço colaborativo para o cumprimento das metas estabelecidas nacionalmente. Durante o período de 2014 a 2016 ocorreu o acompanhamento do processo de elaboração de 25 planos municipais do estado de Goiás e dos primeiros passos de implementação das ações dos respectivos municípios. Esse processo possibilitou compreender, de certo modo, os meandros que envolveram as ações do Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em parceria com o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) na constituição da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, com o objetivo de apoiar os entes federativos no processo em pauta. Esse movimento teve início em 2014 com a aprovação do PNE e se intensificou em 2015, para aprovação dos planos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Após um período sem acompanhamento aos municípios a SASE retomou os trabalhos em 2016 com sob a premissa do “PNE em Movimento”, na perspectiva de acompanhar os municípios em seus processos de implementação e monitoramento das metas nacionais e das estratégias locais em prol daquelas. A opção por socializar essa trajetória é imbuída da intencionalidade de chamar para a discussão quanto às singularidades que permeiam as redes municipais de educação, quanto aos desafios financeiros, estruturais e de recursos humanos. A prevalência de uma cultura organizacional calcada no patrimonialismo, que desemboca em arranjos locais e favorece o nepotismo na indicação dos cargos de dirigentes das secretarias municipais de educação e repercute na organização e gestão das redes de ensino, com desdobramentos nos trabalhos técnicos e pedagógicos das equipes gestoras. Tal situação foi bastante evidenciada na fase de elaboração dos planos municipais de educação na fase de diagnóstico das redes de ensino e na definição das estratégias para o alcance das metas definidas no PNE, que se converteram em grandes desafios para as equipes. Por outro lado, alguns institutos como a Natura, mediante parceiras firmadas com o Consed e a Undime, forneceram ferramentas e direcionaram o viés dos planos municipais de educação, na elaboração e na proposta de regulação dos mesmos. Tais ações evidenciam os desdobramentos das parcerias público privadas na educação.

Palavras Chave: Políticas Educacionais. Parcerias. Autonomia.

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado em 25 de junho de 2014, pela Lei nº 13.005 após tramitação constituída por muitos debates e negociações, desde o envio da proposta do governo federal para a Câmara dos Deputados em 2014 que se configurou no PL nº 8.035/2010. Já na fase iniciação da tramitação do Projeto de Lei houve muita discussão por parte dos educadores e pesquisadores que questionavam a ausência das prerrogativas negociadas e definidas na Conferência Nacional de Educação (Conae), conforme apontam Oliveira et al (2011).

¹Relato de experiência de uma ex-avaliadora da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino.

² Doutora em Educação. Universidade Estadual de Goiás/Câmpus Inhumas

Oliveira et al (2011) também registram a necessidade de que o PNE fosse constituído como uma política de Estado que contemplasse a ótica de um sistema colaborativo entre os entes federados e a União, sem comprometer a autonomia. Nesse sentido, o texto se propõe a discutir a elaboração dos planos municipais de educação em seus limites, desafios e mecanismos de regulação a partir da realidade observada em 25 municípios do estado de Goiás, no período de 2014 a 2016, fase em que as unidades federadas elaboraram os seus planos e desenvolveram as primeiras ações de implementação.

O trabalho apresenta reflexões sobre esse processo e o faz mediante o recurso metodológico de retomada dos relatórios mensais, produzidos pela autora, sobre a fase de acompanhamento da elaboração dos planos municipais e o entrelaça com parte da literatura brasileira que discute o PNE e os Planos Municipais de Educação em busca da construção e consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Nesse processo de reflexão e, especialmente, nas considerações finais são apresentados alguns dos desafios que os municípios enfrentam e como esses se relacionam com a construção do SNE em face de um contexto educacional, político e social em que os arranjos e os agentes são multifacetados e incrementam elementos nas disputas, mediante o *habitus*³ os agentes e dos campos envolvidos e seus respectivos interesses.

Planos Municipais de Educação e a construção do Sistema Nacional de Educação

A Constituição Federal (CF) de 1988 é um marco para a educação brasileira, pois definiu e apontou princípios em direção à construção do Sistema Nacional de Educação (SNE). A Emenda Constitucional nº 59/09 alterou o art. 214 da CF e corroborou com mais um passo em direção ao entendimento sobre o SNE e o seu papel na educação brasileira. Desse modo:

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**

³ Os conceitos de *habitus* e *campo* não serão apresentados em virtude dos limites da natureza do texto. Recomenda-se as produções de Pierre Bourdieu para a compreensão dos sentidos desses termos e o emprego dos mesmos nesse texto.

por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

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.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#). (BRASIL, 1988. Grifo da autora)

Transcorridos oito anos da sanção da CF a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 referendou essa prerrogativa e assim os Planos Nacionais advindos desses marcos legais deveriam se atentar para as formas pelas quais o regime de colaboração seria delineado, em sintonia com a efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Por outro lado:

[...] temos um sistema de fato, ainda que não assentado em sólidas bases jurídicas. Nesse debate, entendo que o SNE não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino, entre outros” (DOURADO, 2013, p. 776)

Nesse sentido, os planos municipais de educação precisam ser compreendidos como instrumentos de grande relevância para a construção do SNE, pois é na relação entre todos os entes federados em suas singularidades que a educação brasileira se materializa, ou seja:

“[...] o Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.” (SAVIANI, 2010. P. 381)

O Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005/2014 ratificou a lógica de colaboração entre os entes federados e estabeleceu o prazo de um (1) ano para que os estados e municípios elaborassem os seus respectivos planos estaduais e municipais.

Nesse bojo, a Sase constituiu equipes de avaliadores nos estados, com a responsabilidade de subsidiar os municípios, mediante a adesão dos mesmos, na elaboração dos planos. No estado de Goiás esse trabalho foi desenvolvido por uma equipe de dez examinadores e uma coordenação estadual e responsabilidade para indicação dessa equipe ficou à cargo da União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime) e da Secretaria de Estado de Educação Cultura e Esporte (Seduc). O trabalho desenvolvido em Goiás foi intenso e conseguiu atingir praticamente 100% de elaboração dos planos municipais, dentre os 246 municípios.

Considerações finais

Durante aproximadamente dois anos a autora desse texto foi uma das avaliadoras indicadas pela Undime e, especialmente, na fase de trabalho para a elaboração dos planos em 25 municípios foi possível observar a dinâmica sinalizada pela Sase num primeiro momento, ou seja, logo após a aprovação do PNE e no primeiro ano seguinte o trabalho recomendado pela Sase se pautou pelo fortalecimento da autoria, autonomia e fortalecimento das equipes das municipais, não apenas das secretarias, mas por todos os membros da Comissão de Elaboração e Implementação dos PME, que enfrentaram, em muitos casos, desafios consideráveis e de distintas origens, como a alta rotatividade das equipes, por sua vez eram alterações provocadas por questões políticas partidárias. As comissões de elaboração e implementação dos planos municipais também tiveram dificuldades em ter acesso a certos dados sobre os municípios e sobre a educação local, uma vez que os planos não eram para a rede municipal de ensino e sim para o município, sem distinção por dependência administrativa.

O Ministério da Educação (MEC) disponibilizou um site próprio sobre o PNE e subsidiou os municípios, nesse endereço eletrônico, de muitas ferramentas e informações com o objetivo de favorecer o trabalho de mapeamento das realidades dos municípios e de identificação dos desafios que os mesmos possuíam em face das metas nacionais do PNE. Nesse sentido, é pertinente ressaltar que o Instituto Natura criou uma plataforma, Ambiente Virtual de Apoio à Educação Municipal (Conviva) como resultado de um trabalho em parceria com a Undime, que foi muito bem recebido pelos municípios, devido à organização e sistematização dos dados. Essa parceria contudo merece ser problematizada em virtude dos



Secretaria Executiva do FNPE

SCS Quadra 01 Bloco I - Sala 801- Edifício Central CEP: 70301-000 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3223-0763
www.fnpe.com.br / <https://www.facebook.com/ConferenciaNacionalPopular/conape2018@gmail.com>

mecanismos de regulação que precederam e sucederam tal aproximação e que constituem a relação entre o público e privado na história da educação brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Brasília: Senado Federal, 2009.

_____. **Lei n. 9.394, de 26 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

_____. **Emenda Constitucional n. 14**, de 12 de setembro de 1996.

_____. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009.

_____. **Lei n.º13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014.

DOURADO, L.F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, set. 2013.

OLIVEIRA, D.A. et al. **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado**. Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, ago. 2011. Disponível em: Acesso em: 28mar. 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44, maio/ago. 2010.