



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS PARA A
ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

TATIANE OLIVEIRA SANTOS NASCIMENTO

**O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS PARA A
ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

TATIANE OLIVEIRA SANTOS NASCIMENTO

Dissertação apresentada à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestrado- Área de Concentração: Educação

Orientador: Dr^a. Maria Eliza Nogueira Oliveira

370
N244p

Nascimento, Tatiane Oliveira Santos.

O Plano Nacional de Educação e os desafios para a elaboração dos Planos Municipais de Educação / Tatiane Oliveira Santos Nascimento. – Presidente Prudente, 2018.

112f.: il.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista – Unoeste, Presidente Prudente, SP, 2018.

Bibliografia.

Orientador: Maria Eliza Nogueira Oliveira

1.Plano Municipal de Educação. 2. Plano Nacional de Educação. 3.Gestão dos Sistemas de Ensino municipais. 4. Sistema Nacional de Educação; Participação. I. Título.

TATIANE OLIVEIRA SANTOS NASCIMENTO

**O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS PARA A
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Presidente Prudente, 15 de março de 2018

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria Eliza Nogueira Oliveira
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste
Presidente Prudente-SP

Prof. Dr. Silvio Cesar Nunes Militão
Instituição: Universidade Estadual Paulista -Unesp
Local: Marília-SP

Prof. Dr. Cristiano Amaral G. Di Giorgi
Instituição: Universidade do Oeste Paulista - Unoeste
Local: Presidente Prudente-SP

Dedico à minha amada avó Odete,
pois no meu coração você vai sempre estar, o meu amor contigo vai seguir.

AGRADECIMENTOS

Eis o momento mais esperado durante muitos anos da minha vida acadêmica: os agradecimentos. Agradecer a todos que me ajudaram neste processo certamente me renderia outra dissertação. Mas falarei com o coração aos mais presentes:

A Deus, que sempre me sustentou e cuidou de tantas fragilidades que existem em meu ser.

À minha mãe, Alvina, meu equilíbrio, e ao meu honesto pai, José.

À minha orientadora, Dr.^a Maria Eliza, por tornar tão suave esse percurso e me ajudar a crescer como pessoa e profissional.

Ao Prof. Dr. Silvio Militão, por ter despertado em mim o interesse pela pesquisa.

Ao meu esposo, Cesar, pela força que me dá e pelo degrau que construímos juntos.

Aos meus irmãos, Luciano e Luciane, por ser comunhão da minha vida.

À minha segunda mãe, tia Maria, que é extensão do céu, por ter me dado o seu tudo.

À Layla, aquela que “Deus desenhou e jogou fora o pincel”.

Aos meus avós partenos, por expressar em seus olhos o amor que sentem por mim.

À vó Odete (*in memoriam*), minha rainha, que, mesmo partindo nesse período, deixou em mim o teu cheiro e tua garra.

Às minhas amigas, Priscila e Thais, por me alegrarem, que apesar da distância.

À minha amiga Anelise, por nunca ter me faltado.

A todas as pessoas que existem em minha vida e que me ajudam a ser melhor.

“Quanto mais me deixe seduzir pela aceitação da morte da História tanto mais admito que a impossibilidade do amanhã diferente implica a eternidade do hoje [...], e a permanência do hoje mata em mim a possibilidade de sonhar” (Paulo Freire).

RESUMO

O Plano Nacional de Educação e os desafios para a elaboração dos Planos Municipais de Educação

A pesquisa objetiva analisar o impacto do novo Plano Nacional de Educação (PNE–2014-2024) na gestão municipal, com foco na elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME) de dois municípios pertencentes à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) de uma região do interior do estado de São Paulo. O estudo concentra-se no alcance dos seguintes objetivos: descrever o processo de elaboração dos PMEs e averiguar os limites e as possibilidades de ações dos municípios na construção de seus documentos educacionais. As questões orientadoras da pesquisa perpassam o interesse em compreender a materialização dos PMEs. Seu intento foi apreender as contradições emanadas de um processo pautado em princípios democráticos que, paradoxalmente, desenvolve mecanismos de controle da ação dos sujeitos na definição de metas predeterminadas. Nesse sentido, o trabalho estrutura-se na construção de dados relevantes para a compreensão do tema, no levantamento e na análise de dados que possibilitam o entendimento do processo de elaboração dos planos municipais, considerando as diversas formas de mobilização, as propostas elaboradas e os processos de tomada de decisão. Esta pesquisa pautou-se em uma abordagem denominada mesoanalítica, cuja intenção é direcionar o foco do estudo para a ação dos sujeitos no interior dos sistemas, visando compreender as estratégias por eles criadas e utilizadas na materialização das políticas educacionais municipais. Para isso, realizou-se um minucioso estudo qualitativo em dois municípios de médio e pequeno porte de uma região do interior paulista. Os dados da pesquisa foram obtidos por meio de análise documental e bibliográfica, entrevistas parcialmente estruturadas e questionários aplicados à comissão elaboradora dos PME dos municípios investigados. A respeito da elaboração dos documentos municipais de educação, percebe-se que, em um curso norteado por princípios burocráticos, houve uma “infidelidade normativa” quanto à organicidade da política educacional. Embora o processo tenha sido guiado pela participação social, a celeridade no desenvolvimento dos PMEs e a pretensa autonomia delegada aos municípios fragilizaram o princípio democrático da educação.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Plano Nacional de Educação. Gestão dos Sistemas de Ensino municipais. Sistema Nacional de Educação. Participação.

ABSTRACT

The National Education Plan and the challenges for the elaboration of Municipal Education Plans

The research aims to analyze the impact of the new National Education Plan (PNE-2014-2024) on municipal management, focusing on the elaboration of Municipal Education Plans (PME) of two municipalities belonging to the National Union of Municipal Education Directors (UNDIME) of a region in the interior of the state of São Paulo. The study focuses on the following objectives: describe the process of preparing SMEs and investigate the limits and possibilities of actions of municipalities in the construction of their educational documents. The aim of this study was to understand the contradictions emanating from a process based on democratic principles that, paradoxically, develop mechanisms to control the action of the subjects in the definition of predetermined goals. In this sense, the work is structured in the construction of data relevant to the understanding of the subject, in the collection and analysis of data that make possible the understanding of the process of elaboration of the municipal plans, considering the diverse forms of mobilization, the proposals elaborated and the decision-making processes. This research was based on a so-called meso-analytic approach, whose intention is to direct the focus of the study to the action of the subjects within the systems, in order to understand the strategies created by them and used in the materialization of municipal educational policies. For that, a qualitative study was carried out in two municipalities of medium and small size in a region of the interior of São Paulo. The research data were obtained through documental and bibliographic analysis, partially structured interviews and questionnaires applied to the SME commission of the municipalities investigated. Concerning the elaboration of the municipal education documents, it is perceived that, in a course guided by bureaucratic principles, there was a "normative infidelity" regarding the organicity of educational policy. Although the process was guided by social participation, the speed in the development of SMEs and the alleged autonomy delegated to municipalities weakened the democratic principle of education.

Keywords: Municipal Education Plan. National Education Plan. Management of Municipal Teaching Systems. National System of Education. Participation.

LISTA DE SIGLAS

AEs	- Avaliadores Educacionais
CF	- Constituição Federal
CME	- Conselho Municipal de Educação
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CONSAD	- Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
CONSED	- Conselho Nacional dos Secretários de Educação
DASE	- Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino
DICOPE	- Diretoria de Cooperação com os Planos de Ensino
DIVAPE	- Diretoria 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
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MEC	- Ministério da Educação
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PEE	- Plano Estadual de Educação
PEE	- Plano Estadual de Educação
PME	- Plano Municipal de Educação
PNE	- Plano Nacional de Educação
PPA	- Plano Plurianual
SASE	- Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

- SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do
Ministério da Educação.
- SME - Sistema Municipal de Educação
- SNE - Sistema Nacional de Educação
- UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

LISTA DE QUADROS

Quadro1 - Comparativo dos planos de educação.....	30
Quadro 2 - Incumbências educacionais das esferas de governo.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Organização dos grupos, metas e temas.	82
		83
Tabela 2 -	Apresentação do Documento-Base	
		84
Tabela 3 -	Audiências públicas do PME	

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	16
1.1	O contexto histórico do Plano Nacional de Educação	17
1.2	O contexto atual do Plano Nacional de educação e o Sistema Nacional de educação	21
1.3	O contexto atual dos Planos Municipais de	
2	PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES NACIONAIS	42
2.1	O Planejamento Gerencialista/Burocrático e o Planejamento Democrático	43
2.2	A “Autonomia Política” dos entes federados traduzidas no regime de Colaboração	46
2.3	Das assimetrias do planejamento à gestão educacional nos sistemas de ensino	51
2.4	A gestão sistêmica no âmbito nacional.....	53
2.4.1	A gestão sistêmica e o poder local	54
2.5	O planejamento educacional e a participação social	55
2.6	A análise das diretrizes e orientações à elaboração dos Planos Municipais de Educação	57
2.6.1	Planejando a próxima década: construindo as metas de seu município	59
2.6.2	Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação	61
2.6.3	Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação	65
2.6.4	O plano municipal de educação: o caderno de orientações	68
2.7	Considerações sobre a análise dos documentos de orientação ao planejamento da educação municipal	71
3	O PROCESSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	73
3.1	Caracterização dos Municípios	77
3.1.1	A trajetória de adequação e/ou elaboração dos planos municipais de Educação.....	79
4	ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	86
4.1	O processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação	87
4.2	A participação dos sujeitos no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação	91
4.3	A autonomia no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação.....	98
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
	REFERÊNCIAS	107

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetiva analisar o impacto do novo Plano Nacional de Educação (PNE– 2014-2024) na gestão municipal, com foco na elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME) de dois municípios pertencentes a um polo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) do interior do estado de São Paulo.

Este estudo foi delineado por meio das seguintes questões:(1) No seio de uma sociedade que se pretende democrática, quais seriam os limites e as possibilidades de ação dos municípios que atuam com vistas ao alcance de uma educação escolar de qualidade? (2) De que forma os municípios utilizaram sua “autonomia” para articular e efetivar as ações propostas nos PME? (3) Como vem se constituindo e se articulando a organização/gestão dos sistemas municipais de educação tendo em vista o alcance das metas estipuladas no Plano Nacional de Educação? (4) Quais são os impactos do PNE na gestão desses municípios?

Não há o objetivo de reduzir essa pesquisa a uma descrição de fatos, mas, avançar no sentido de, a partir desse movimento/ delineamento, compreender as implicações do Plano Nacional de Educação (PNE) sobre a gestão municipal e como a autonomia desses municípios foi vivenciada na elaboração de seus documentos, tendo em vista o princípio da gestão democrática na construção dos PME.

Os objetivos específicos foram: descrever como foi o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação nos municípios investigados; averiguar os limites e as possibilidades de ação dos municípios, no âmbito de seus respectivos sistemas de ensino; e compreender como vem se constituindo e se articulando a organização/gestão dos sistemas municipais de educação no intuito de alcançar as metas estipuladas no Plano Nacional de Educação.

Para a consecução dos objetivos e das questões norteadoras dessa pesquisa, este trabalho foi elaborado a partir de levantamento bibliográfico e de estudo contínuo da bibliografia pertinente à pesquisa, como também da análise documental acerca dos documentos legais que conferem tema a essa pesquisa. Ao analisar a produção sobre a temática da área de estudo, optou-se por uma investigação de natureza metodológica qualitativa, delineada por um estudo de caso.

A partir de um enfoque dialético, cujo objetivo é apreender, criticamente, os processos que constituíram a realidade investigada, buscou-se resgatar o caráter relacional entre as diferentes categorias levantadas durante o processo investigativo, relacionando-as ao conteúdo dos conhecimentos elaborados sobre a temática em questão.

Ao adentrar o primeiro capítulo intitulado “O Plano Nacional de Educação no contexto da política de planejamento dos Planos Municipais de Educação”, o leitor irá se deparar com os resultados de uma pesquisa exploratória em que analisou-se nove Planos Municipais de Educação de uma região da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) do interior paulista. A partir dessa análise, foram eleitos os dois municípios que são o objeto de estudo desta dissertação. Desse exercício, evidenciaram-se as fragilidades na redação desses textos legais, demonstrando autonomia artificial em sua elaboração.

No segundo capítulo intitulado “O Planejamento da Educação Municipal: diretrizes e orientações nacionais”, analisaram-se as diretrizes e orientações para a elaboração dos Planos Municipais de Educação, com o objetivo de compreender se os documentos norteadores da elaboração do PME colaboraram para a construção de um planejamento gerencialista/burocrático ou um planejamento democrático, tendo em vista que as diretrizes e orientações nacionais foram primordiais para a efetivação do planejamento educacional municipal.

No terceiro capítulo intitulado “Percurso Metodológico desta Pesquisa”, descreveu-se, detalhadamente, o processo de desenvolvimento da pesquisa e buscou-se apresentar as referências de base para o empreendimento da análise bibliográfica e documental. Também neste capítulo, apresentou-se alguns elementos referentes à abordagem *mesoanalítica* que ajudaram-nos a compreender as concepções de autonomia e gestão, com seus limites e possibilidades, diante dos princípios de cooperação e colaboração entre os entes Federados, como previstos constitucionalmente. No capítulo, caracterizaram-se os municípios estudados e a trajetória de adequação e/ou elaboração dos Planos Municipais de Educação.

O quarto capítulo denominado “Análise do processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação”, foram analisadas as entrevistas realizadas com os participantes do processo de elaboração dos PME dos dois municípios investigados. Para isso, utilizamos, em nossa análise, o critério semântico, elegendo categorias

temáticas presentes nas entrevistas, e que nos ajudaram a compreender o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação dos municípios estudados.

1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Discutir sobre política educacional é mais amplo que considerar a dinâmica intraescolar, é apreender todo o processo educativo, pelo contexto sociocultural, pelas condições em que se efetiva o processo de ensino-aprendizagem, pelas formas organizacionais e pela dinâmica do planejamento.

A educação é, primordialmente, um direito social garantido pela Constituição Federal de 1988. Deste modo, compete ao Estado regulamentar políticas públicas que promovam meios que garantam o padrão de proteção social, a fim de diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Com a finalidade de prover educação com o mesmo padrão de qualidade e acessibilidade a toda população brasileira, advém o novo Plano Nacional de Educação (PNE), plano decenal com vigência de 2014 a 2024, promulgado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que entrou em vigor a partir da data de sua publicação. Nessa óptica, o PNE assume o papel fundamental na regulação das políticas de educação e na distribuição de responsabilidades envolvendo todas as etapas, níveis e modalidades de ensino.

No contexto nacional, a discussão sobre o planejamento da educação apresenta-se a partir de várias perspectivas, bem como concepções e cenários complexos, articulados ao sistema de ensino. Nesse sentido, pretende-se apresentar, neste capítulo, as contradições e equívocos da trajetória do PNE, situando o contexto histórico e os contornos na política de educação sobre este documento. Posteriormente, serão apresentadas uma pesquisa exploratória acerca dos chamados Planos Municipais de Educação (PME) de uma região da UNDIME do interior do estado de São Paulo, e as fragilidades na redação desses textos legais, demonstrando autonomia artificial em sua elaboração.

Esta pesquisa também busca compreender o processo de elaboração Planos Municipais de Educação (PME) no âmbito dos municípios, diante da exigência de elaboração ou adequação do PME, como instrumento/ferramenta ao alcance de metas propostas no Documento Federal.

1.1 O contexto histórico do Plano Nacional de Educação

Este estudo inicia-se no período histórico 1932, tempo no qual se consolidava a visão sistêmica da elite intelectual sobre a realidade da educação brasileira, que se encontrava em situação escassa ao acesso escolar. Com um projeto de renovação para a educação no país, advém o movimento denominado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, com dois grandes objetivos para a construção de um Plano em Educação: o primeiro era elevar o nível cultural da sociedade, e o segundo, fortalecer o campo da produção científica, com o propósito de elaborar de um plano de ação para educação pública, gratuita e laica a toda a sociedade.

Esse foi o ponto de partida para se elaborar um anteprojeto referente à educação nacional a ser introduzido na Constituição Brasileira de 1934, que, por sua vez, declarava ser incumbência da União fixar um PNE, compreendendo o ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados, coordenar e fiscalizar a sua execução em todo território do país.

A mencionada constituição refletiu um movimento político e educacional e previu a elaboração de um plano a ser aprovado no poder Legislativo, sugerindo ao governo as medidas necessárias aos problemas educativos, como a distribuição adequada de fundos. Mesmo sendo resultado de importantes mobilizações, nesse período, presenciou-se forte dualismo na oferta de ensino: por um lado, o ensino voltado à formação das elites e, do outro, um ensino voltado às massas populares, com poucos recursos, destinado à formação básica necessária ao exercício profissional.

Vale ressaltar que o processo do planejamento educacional no Brasil aconteceu sobre o governo centralizado de Getúlio Vargas (1930 a 1945). Nesse período, instalou-se uma proposta governamental voltada ao crescimento econômico e à redução das desigualdades. A fim de executar o seu plano de desenvolvimento, o governo sublinhou o crescimento industrial, valorizando o ensino profissionalizante e tecnológico, sob influência de uma visão taylorista que se refletiu nas novas metas anexas ao plano de educação de 1937.¹

¹ Vale destacar que o PNE, cuja instituição foi determinada pela democrática e progressista CF 1934 e teve vida curta no Governo de Vargas, foi elaborado pelo CNE, mas na prática foi deixado de lado.

Este plano foi deixado de lado e somente em 1946, fim da era de Vargas, os Pioneiros voltaram a atuar de forma mais expressiva na criação da Constituição Federal, corrigindo a falta de recursos mínimos à educação e assegurando o seu direito em todos os níveis. Porém, até aquele momento, existiam inúmeros obstáculos na história da educação brasileira, entre eles a falta de legislação específica da educação, que também carecia de fiscalização nos valores constitucionais aplicados NO ensino por esse tempo².

Para tanto, a Constituição Federal de 1946 estabeleceu a necessidade de fixação da diretrizes e bases para a educação do país que define os parâmetros, os princípios e rumo que deve seguir a educação nacional, advém a Lei nº 4.024/61, que institui a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), cuja elaboração iniciou-se no ano de 1948 e findou em 1961.

Nesse contexto, o planejamento educacional continuou a ter poucas possibilidades de contribuição e execução devido à restrição orçamentária, pois, embora o orçamento a educação tenha sido firmado em lei, não refletia a realidade da educação brasileira e suas necessidades.

Advém, em 1962, o documento do primeiro Plano Nacional de Educação associado a um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem efetivadas num prazo de oito anos. Esse plano “exerce apenas o papel de instrumento de aplicação dos recursos financeiros pelos entes federados” (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016, p.30). Poucos anos depois, em 1965, houve nele uma revisão que introduziu normas descentralizadoras, propondo a elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE). No ano seguinte, passando por uma inspeção, introduziram-se alterações ao plano na distribuição de recursos federais, embora este movimento não tenha sido muito expressivo.

Em pleno período militar (1964 a 1985) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) passa por reformulação (Lei nº 5692/1971) e, assim, o planejamento educacional sofre um período de esvaziamento, sem perspectivas e metas claras e coerentes para a educação brasileira, devido à estreita relação de educação e trabalho, repressão e controle político na vida intelectual do país. Nessa fase, especificamente em 1967, que o plano deixou de ser um órgão normativo de

² Ressaltamos que a vinculação constitucional de recursos para a educação foi ineditamente estabelecida pela CF 1934 e suprimida em 1937.

educação e foi inserido como parte do planejamento global nos planos nacionais de desenvolvimento.

No bojo da ascensão dos ideários políticos neoliberais, juntamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como força de lei, surge o Plano Decenal de Educação para Todos, contemplando somente a Educação Básica. Posteriormente, a CF/ 88, no seu artigo 214 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, nos artigos 9º (inciso I) e 87 (parágrafo 1º) incumbiu a União, em colaboração com o Distrito Federal, Estados e Municípios, da elaboração do PNE, estabelecendo diretrizes e metas à educação num prazo de dez anos seguintes.

Vale destacar que o período dos anos 1990 é marcado pela reformulação política, em resposta à crise econômica herdada das décadas de 1970 e 1980. Embora o esse período tenha refletido avanços no setor industrial do Brasil, na contramão, deixou o país em recessão, com imensuráveis dívidas no mercado internacional que refletiram na construção de um cenário educacional cada vez mais atravessado por demandas voltadas aos interesses dos organismos multilaterais.

Conforme demonstrado nesta trajetória histórica dos planos de educação, o poder de decisão concentrava-se no Estado. No entanto, a universalização do Ensino Fundamental e a erradicação o analfabetismo prorrogaram-se até os dias atuais, tornando-se um problema contemporâneo:

[...] não haveria outra forma de os movimentos sociais se organizarem para projetar uma nova lei a não ser ressaltando suas necessidades básicas, buscando criar um sistema democrático nacional de educação com metas e estratégias opostas [...], já que estas não conseguiram criar caminhos para resolver o problema do analfabetismo no país (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016, p.33).

Nesse contexto, surge na história do Brasil o segundo PNE, elaborado num cenário de disputa: de um lado, o PNE materializado com apoio de toda a sociedade a partir de movimentos de luta política e ideológica, contando com a participação social e, do outro, uma proposta do Executivo para o PNE, segundo as diretrizes internacionais, que demandava o comprometimento administrativo das políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC) não se considerando o diagnóstico local.

Diante dessas contendas ideológicas e políticas, em 1998, tramitava na Câmara dos Deputados um plano que apresentava, em seu texto final, resquícios de todos esses embates. Em 9 de janeiro de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, aprovou-se a Lei nº 10.172, que institui o Plano Nacional de Educação com vigência de 2001 a 2010.

Não obstante a sobrecarga histórica dos planos de educação, esse plano também enfrentou problemas em sua concretude, como: os vetos às metas orçamentárias, que inibiu o PNE do instrumento de ação fundamental, inviabilizando o cumprimento das demais metas; falta de discernimento de priorizar o essencial, como também a excessiva quantidade de metas, dificultando o acompanhamento e o controle para fiscalização de sua execução; a não regularização do regime de colaboração entre as esferas de governo que, consolidando uma cultura política adversa ao planejamento e movida pelas pressões imediatas.

Decorre do contexto histórico sobre o planejamento educacional do país que embora temos uma história de elaboração de um Plano Nacional de Educação não tão nova (remonta a década de 1930), criou-se um momento propício a mudanças e inovações, mas nota-se que historicamente não se caracteriza por uma Política de Estado na educação, contribuindo com o quadro de fragmentação, desarticulação e descontinuidade assistido pela educação brasileira, denominado por Política de Governo.

Conforme vimos o Plano Nacional de Educação é resultado de um processo histórico de avanços e retrocessos. Para Dermeval Saviani (2014, p.97): “é preciso frisar que essas mudanças não têm a ver, propriamente, com a vigência do Plano Nacional de Educação”. O autor declara que o PNE (2001-2010) não passou de uma carta de intenções “e a lei que o institui permaneceu letra morta, sem nenhum influxo nas medidas de política educacional e na vida das instituições escolares” (SAVIANI, 2014, p.97). Tal fato comprova-se pelos dados precedentes de um estudo realizado a pedido do MEC, no último ano de vigência do PNE, demonstrando que apenas 33% das metas do PNE (2001-2010) foram atingidas.

Contudo, temos uma árdua batalha pela frente, entre elas: mudar a cultura política enraizada na prática de nossos governantes avessa ao planejamento. Para isso, é necessária a pressão social dos movimentos, especialmente dos educadores, que se desponte contra as ideologias neoliberais, considerando o sistema educacional hegemônico.

1.1 O contexto atual do Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação

Notoriamente permeia na política educacional brasileira a cultura da descontinuidade. Esta manifesta-se de diversas maneiras, mas é visivelmente no campo das reformas engajadas nos planejamentos educacionais que vemos este “movimento pendular”, termo utilizado por Saviani (2014 ,p.34).

Como espaço de discussões e deliberação coletiva, e buscando avançar no enfrentamento de questões concernente à educação, acontece em Brasília no ano de 2010 a Conferência Nacional de Educação (CONAE) com a temática “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias” que trouxe uma importante mudança na estrutura governamental e na construção coletiva reunindo e um importante conjunto de proposições para o projeto de lei do segundo PNE.

Estivemos, portanto, diante de um espaço mobilizador e democrático de diálogo e decisão, que teve a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que respondesse aos objetivos e às finalidades apontados pela prática social emancipadora e à pactuação da Constituição Federal de 1988 (CF). (ABICALIL, 2016, p.80)

Com total legitimidade a CONAE é resultado de conferências estaduais, municipais e intermunicipais realizadas no ano de 2009, que foram subsidiadas pelo Documento-Referência, elaborado pela Comissão Organizadora Nacional da CONAE, com o objetivo direcionar a conferência, para discutir e apontar diretrizes, metas e estratégias de ação para a construção coletiva de um novo PNE.

Desta forma, assumindo pressupostos democráticos, como a participação do Governo Federal e da sociedade civil, a CONAE 2010 é, portanto, produto de todo esse processo de sistematização das propostas e emendas relativas ao Documento-Referência, registradas no Documento-Base, composto por 168 páginas divididos em seis grandes eixos, são eles: I – Papel do Estado Nacional; II – Qualidade da Educação, gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social; VI – Justiça Social, educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Esta conferência pensando na forma de organização dos entes federados, considerou necessário que o Estado regulamentasse o regime de colaboração, e por meio dessa relação de cooperação entre essas esferas de governo, pudessem efetivar o Sistema Nacional de Educação, um ideário tão defendido por diversas entidades acadêmicas e sindicais como garantia de um padrão de qualidade nas instituições públicas e privadas de educação.

Este movimento transpareceu que a tramitação do segundo Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional seria mais consensual, pontual e ágil, mas diferente do imaginado o projeto do atual plano “apresentou uma tramitação longa, conflituosa e disputada” (MILITÃO, 2016, p. 364). Embora representasse um amadurecimento sobre essas reflexões o quinto eixo que abordou a questão sobre o financiamento como uma alternativa ao desequilíbrio econômico regional, marcou difíceis embates ao longo da tramitação da proposta, desrespeitando vários pontos defendidos no Documento-Base, elaborado pela CONAE 2010.

A tramitação deste Documento-Base que deu origem ao Plano Nacional de Educação (2014-2024) causou uma difícil e conturbada movimentação no Congresso Nacional, sobretudo pela falta de consenso acerca da meta 20 relativa ao financiamento da educação. Esse processo levou cerca três anos e meio, período o qual o país ficou sem um planejamento sem “um plano de Estado, para além dos governos, com dimensão nacional, de responsabilidade de todos os entes federados e abrangendo os diferentes níveis e etapas da educação” (BORDIGNON, 2009, p. 91).

Como marca de avanços, impasses e retrocessos, somente em 24 de junho de 2014, o governo federal sancionou a Lei nº 13.005 que institui o novo Plano Nacional de Educação com vigência de dez anos. Composta por quatorze artigos, a legislação direciona aos entes federados o compromisso de consolidar o regime de colaboração. O artigo 13 desta lei discorre que o Poder Público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da data da publicação, “o Sistema Nacional de Educação responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014, p.48).

A proposta de promover a construção um Sistema Nacional de Educação vem apontada desde o Documento-Referência da própria CONAE 2010, como um dos desafios para o Estado e a sociedade brasileira. “O Brasil ainda não

efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, o que tem contribuído para a existência de altas taxas de analfabetismo e para a frágil escolarização formal de sua população (DOCUMENTO REFERÊNCIA, 2010, p.10).

A necessidade de instituir um Sistema Nacional de Educação tem assumido centralidade no âmbito das políticas públicas do país. Porém:

Vários foram os obstáculos que impediram a implantação do Sistema Nacional de Educação no Brasil, sobretudo aqueles que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos, ao contrário do que aconteceu nos países que viabilizaram a organização de um sistema nacional próprio (DOCUMENTO REFERÊNCIA, 2010, p.11).

A saber, um sistema educacional é entendido como o conjunto de vários elementos que expressam, institucionalmente, o esforço dos sistemas de ensino da União, estados e municípios, intencionalmente reunidos, a garantir o acesso, com qualidade, à cultura, à educação e à ciência e, por meio dessa organização, responder às necessidades educacionais do país.

Um Sistema Nacional de Educação sintetiza elementos fundamentais para a gestão democrática em todo o sistema, em todos os níveis, redes públicas e privadas e planos decenais de educação, transformados em lei, que contenham diretrizes metas, estratégias e objetivos.

Para isso, entre células da federação deve haver uma coerência na relação de cooperação interfederativa no âmbito da União e dos estados, estabelecendo um pacto federativo na educação. Um sistema educacional é a tradução de um movimento sinérgico coordenado e descentralizado estabelecendo entre as esferas de governo o “Regime de Colaboração” recíproca, delineando claramente a delegação de poderes e representação dos órgãos do sistema, no nível escolar, municipal, estadual e nacional.

Assumido como um desafio proposto pela CONAE 2010 a instituição de um SNE é um instrumento necessário para a viabilização das metas do plano de educação, considerando claras definições das competências e responsabilidades da União, estados e municípios. Em outras palavras, o sucesso do plano se dará na articulação eficaz e efetiva do regime de colaboração entre os entes federados. Como previsto no artigo 7º da Lei 13.005: “A União, os estados, o Distrito Federal e

os municípios atuarão em regime de colaboração, visando o alcance das metas e a implementação das estratégias objeto desse plano” (BRASIL, 2014, p.45).

A administração de um Sistema Nacional de Educação não pode se reduzir a uma proposta de gestão individualizada, a articulação administrativa da União deve ser sobre toda rede. Assumindo em todo o sistema, redes públicas e privadas a gestão democrática como princípio constitucional da educação.

A forma de sistematização do campo educacional é traduzida pelo Sistema Nacional de Educação como sendo pleno, público e autônomo e confere aos estados e municípios a submissão à União. Embora nos estados ainda exista certo grau de autonomia na elaboração de normas e leis para o funcionamento de ensino, essas prerrogativas sempre estão subordinados às diretrizes maiores. No âmbito municipal, a autonomia torna-se ainda mais restrita, não podendo, assim, estabelecer seus preceitos próprios sem considerar as leis estadual e federal.

Como vemos, o atual instrumento de planejamento tem como seu objetivo a organização do Sistema Nacional de Educação, porém há uma impropriedade nesse sentido, pois a lógica seria o contrário: primeiramente, constrói-se um SNE e, posteriormente, discutem-se as diretrizes, metas e estratégias. Essa adversidade reflete a desarticulação política, uma vez que, o sistema pressupõe continuidade e o plano tem duração específica, no caso dez anos.

Essa recente proposta do MEC representa um avanço em relação ao anterior, com uma versão mais simplificada de 295 metas do PNE aprovado em 2001, para 20 metas do projeto atual. Porém, há autores que levantam a crítica de que o novo Plano Educacional brasileiro não apresenta, preliminarmente, uma revisão detalhada e cuidadosa com relação ao seu antecessor e não contém nem ao menos um diagnóstico preciso. Segundo Saviani (2014), o enxugamento é apenas superficial, pois as 170 estratégias operam como submetas em relação às metas gerais. Essa minimização do atual PNE colabora para a exclusão das considerações relativas ao diagnóstico, tornando o plano frágil e as metas arbitrarias. O autor ainda argumenta: “Isso porque o diagnóstico, enquanto caracterização da situação com seus limites e carências, fornece a base e justificativa para o enunciado das metas que compõe o plano a ser executado” (SAVIANI, 2014, p. 84).

Com mais ousadia, a referenciada Lei nº 13.005 atribui, no Artigo 8º, aos estados, Distrito Federal e municípios, no prazo de um ano após a data de publicação do PNE (24 de junho de 2014), a responsabilidade de elaborar ou

adequar seus correspondentes planos de educação ao plano já aprovado, estabelecendo consonância com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional (BRASIL, 2014).

Os planos estaduais e municipais são instrumentos para alcançar as metas previstas no documento federal, e definem a participação dos entes federados com o próprio âmbito de atuação, em regime de colaboração:

[...] Esses planos desempenham papel substancial na configuração do SNE, que exige, ao mesmo tempo, firme coordenação nacional, sem contudo, desconsiderar a autonomia relativa dos entes federados na formulação da política educacional (CABRAL NETO; CASTRO; GARCIA, 2016, p. 49).

No que concerne à elaboração dos planos estaduais, distritais e municipais de educação, ela deve ser realizada com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, como também servir de parâmetro para a aprovação de leis para o sistema de ensino, fortalecendo a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, estabelecendo um prazo de dois anos, contados da publicação da Lei 13.005 de 25 de julho de 2014, para sancionar a lei específica desses entes.

Pelo texto legal, evidencia-se a importância dos planos estaduais e municipais de educação. Como elos essenciais na viabilização do regime de colaboração, esses planos são também importantes artifícios na configuração do Sistema Nacional de Educação, visto que tais planos denominados subnacionais são vias mediadoras na materialização das metas no atual PNE.

Observa-se que as estratégias de ação do PNE se encontram incorporadas nas metas, acredita-se que para facilitar a execução dessas vinte intenções uma “estratégia a ser adotada poderia ser definir as metas gerais deixando-se o detalhamento para ser efetuado no âmbito das instâncias do Sistema Nacional de Educação, responsáveis pela execução das referidas metas” (SAVIANI, 2014, p. 85). Dessa forma, as esferas menores poderiam exercer com mais autonomia a elaboração dos seus planos, estando esses planos dentro de sua realidade e ajustados às ações para determinado desígnio.

A responsabilidade delineada aos municípios de elaborarem seus planos municipais, deixando-os à própria sorte, não designa autonomia, dado que essa esfera se encontra submetida a ordens financeiras dos interesses nacionais.

Sendo assim, a organização desses meios acontece de forma integrada a ações governamentais para alcançar o crescimento econômico do país.

Os artifícios do planejamento municipal se encontraram submetidos não somente ao Plano Nacional como também recebe orientação de se vincular ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR), para que os municípios, ao longo da década, se apoiem técnica e financeiramente aos orçamentos da União e do Estado.

Observa-se um paradoxo com relação à legitimidade atribuída aos Planos Municipais de Educação. De um lado, a obrigação da articulação a planos de concepção gerencial, do outro, a implementação de uma gestão democrática. Tudo isso num mesmo documento, lembrando que a não elaboração deles implicaria numa medida punitiva em relação ao financiamento.

Nota-se, a elaboração dos planos municipais não converge a uma gestão democrática definida por Dourado (2004, p.67):

[...] como um processo de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Os estudos demonstram que a concepção de planejamento presente no campo educacional é permeada por intencionalidades distintas, em que as políticas educacionais passam a serem manobras do capital.

1.1. O contexto atual dos Planos Municipais de Educação

No momento de aprovação do PNE, atribui-se uma grande tarefa aos 26 Estados, 5.570 municípios e ao Distrito Federal: o dever de elaborar ou adequar, no prazo de um ano, de forma ágil e organizada, os seus respectivos planos estaduais, municipais e distrital de educação. Se tratava de uma exigência legal e sem esses planos subnacionais, elaborados com qualidade técnica e participação

social, o PNE não terá êxito. No caso dos Planos Estaduais de Educação (PEEs), eles precisavam ser elaborados, discutidos e aprovados em harmonia com o PNE. Da mesma forma os Planos Municipais de Educação (PMEs) devem estar articulados ao PNE e com o seu respectivo Plano Estadual de Educação.

Em consulta ao site do Ministério da Educação (MEC), portal do PNE, verificou-se que 25 estados brasileiros elaboraram ou adequaram seus PEE, estando em débito, no momento da consulta realizada em março de 2017, os estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, o que representa 92% de uma totalidade de 26 estados mais o Distrito Federal. Considerando 5.570 municípios brasileiros, 5.546 (99,56%) apresentam adesão ao PME e apenas 24 municípios não sancionaram os respectivos PMEs, representando 0,43%³. Com relação aos 645 municípios do Estado de São Paulo, a plataforma do PNE apresenta 637 (97,4%) com adesão estando em débito oito municípios. Em relação aos dados apresentados, nota-se que a grande soma dos estados e municípios atendeu a premissa do PNE.

Diante da histórica desigualdade social que o Brasil enfrenta, elaborar um Plano de Educação implica assumir um grande compromisso, no sentido da garantia de uma educação escolar com qualidade para todos. Considera-se que, em um Plano Nacional de Educação, devem estar expressas as diretrizes, as metas e as indicações dos meios pelos quais as propostas serão atingidas durante sua vigência e as formas de colaboração com os entes federados. Embora tais políticas estejam sustentadas teoricamente numa **visão sistêmica**⁴, que pressupõe ações pautadas em princípios de cooperação e colaboração, o apoio aos municípios, especialmente com relação ao suporte financeiro, não vem considerando as características locais.

Partindo destas particularidades e com o objetivo de compreender em que medida elas interferem no processo de execução das políticas educacionais formuladas pelo poder central, delimitou-se um campo de estudo a partir do levantamento de 16 municípios, pertencentes à uma mesma região da UNDIME do

³ Lembramos que no PNE (2001-2010) a efetivação dos documentos foi bem menor, sendo que 12 estados (44,4%) elaboraram seus respectivos PEEs e, apenas 1600 municípios (26,7%) elaboraram seus PMEs.

⁴ A respeito da abordagem sistêmica no campo da Administração Escolar, consultar a obra de Myrtes Alonso "O Papel do Diretor na Administração escolar". Rio de Janeiro: EducDifel, 1979.

interior paulista. A escolha dessa extensão resultou de informações referentes ao processo inicial de elaboração dos planos municipais, que indicam forte atuação dessa associação civil junto às secretarias municipais de educação por meio da indicação de avaliadores técnicos, responsáveis por garantir a articulação entre os planos (municipal, estadual e nacional) e lançar os planos sancionados na base do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Tratou-se, portanto, de um trabalho de formação junto às secretarias municipais cujo impacto também será possível compreender a partir do desenvolvimento desta pesquisa, ainda que este seja um objetivo de ordem secundária.

Num primeiro momento, fizemos uma pesquisa para o levantamento dos planos municipais dos 16 municípios pertencentes a uma região da UNIDIME do interior do estado de São Paulo. Verificou-se que, dos dezesseis municípios pertencentes a essa região, apenas nove municípios inseriram seus respectivos planos na plataforma do PNE, esses dados foram obtidos através do site do MEC, na data da pesquisa, em 8 de agosto de 2016. Ao realizar o *download* dos documentos, observou-se que alguns municípios inseriram na plataforma apenas a Lei sancionada, impedindo o acesso ao conteúdo total do Plano. Realizou-se uma rigorosa leitura que envolveu processos de tabulação de dados que permitiram olhar para as características que diferenciam uns documentos em relação a outros. Tendo como referência o caderno de orientação para elaboração dos PME, publicado pelo Ministério da Educação em 2014, procurou-se identificar na redação dos projetos elementos que permitissem discernir quais municípios elaboraram seus planos de acordo com estas diretrizes, levando em consideração as suas competências e realidades e quais municípios direcionaram seus planos ao cumprimento burocrático, passando por cima de suas especificidades, adotando metas que, inclusive, fogem de suas responsabilidades, sem a devida preocupação com o planejamento das estratégias necessárias ao seu alcance.

Além de refletir a falta de debate entre os elaboradores, os planos burocráticos refletem a falta de compreensão dos agentes responsáveis por sua elaboração a respeito do que este plano representa de fato no que se refere à construção de um sistema nacional sólido, proveniente de ações articuladas entre os diferentes entes federados, considerando as especificidades dos sistemas locais:

[...] os Planos Municipais (PMEs), da mesma maneira que devem ser coerentes com o PNE, também devem estar alinhados aos PEEs dos estados a que pertencem. Para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos (BRASIL, 2014d, p. 6).

Neste exercício comparativo entre as metas e estratégias dos nove municípios, com as metas e estratégias do PNE, constatou-se que, dentre os nove planos investigados, seis pouco se diferem na sua redação do PNE e três apresentam distinções significativas. Dos três que apresentaram estas distinções, confere-se destaque a um deles, pois se percebe que o plano, constituído por 13 metas, considerou o diagnóstico de seu território, abolindo os propósitos que não se adequavam a sua extensão. Em princípio, escolhemos esse município para a pesquisa, porém ao contatá-lo não se obteve apoio e abertura para o desenvolvimento do estudo. Também se identificou, em outro município, um plano distinto dos demais analisados, já que foi o único que alinhou suas metas e estratégias ao Plano Estadual de Educação e ao Plano Nacional de Educação, sendo esse um dos municípios pesquisado. Nesse mesmo processo, verificou-se um município que apresentou a redação em seu plano um tanto do distinto PNE, suas metas e estratégias bem articuladas com o diagnóstico local, composto por 18 metas. Desse modo, foi escolhido para a pesquisa esse município para compará-lo com outro município de maior porte, o qual é o único planejamento municipal, dentre a leitura dos nove, alinhado ao Plano Estadual e Nacional de Educação, conforme preconiza o caderno de orientação.

Em decorrência do compromisso selado por meio de documentos apresentados ao Comitê de Ética em Pesquisa (Protocolo nº **3864**) será mantido o sigilo dos municípios, visto que o objetivo desse trabalho não é a denúncia, mas sim descrever o processo de elaboração dos PMEs dos municípios estudados e analisá-lo com apoio de referências consolidadas nos estudos em políticas educacionais.

Por meio de um quadro, foram analisadas e confrontadas duas propostas de redação dos Planos Municipais de Educação dos municípios investigados. Buscou-se identificar as principais alterações feitas nas 20 metas apresentadas pelo Plano Nacional de Educação na materialização dos planos municipais. Serão denominados de Plano Municipal de Educação A (**PME A**) e

Plano Municipal de Educação B (**PME B**), como referência a esses municípios com o objetivo apreender sobre a flagelação da autonomia dos municípios na redação de seus planejamentos.

Quadro1 - Comparativo dos planos de educação.

continua

QUADRO COMPARATIVA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.		
METAS DO PNE	METAS DO PME A	METAS DO PME B
<p>Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.</p>	<p>Mesma redação</p>	<p>META REELABORADA: Manter o atendimento de toda a demanda da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender a 100% da demanda manifesta por creche, de 0 (zero) a 3 (três) anos, até o final do ano de 2018, conforme o acordo judicial decorrente da ação civil pública nº 3005840-95.2013.8.26.0482, que tramitou pela Vara da Infância e Juventude de ----. Até o final da vigência deste PME ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos.</p>
<p>Meta 2: universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluem essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.</p>	<p>Mesma redação</p>	<p>Mesma Redação, porém a vigência é do PME e não PNE.</p>

continua

QUADRO COMPARATIVA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.		
METAS DO PNE	METAS DO PME A	METAS DO PME B
Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.	Mesma redação, porém apresenta-se como a META 6 do PME.	Mesma Redação
Meta 4: universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Redação reelaborada de acordo com o diagnóstico. Apresenta-se como a META 15 do PME: Universalizar o atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Redação reelaborada: Universalizar, para a população de 04 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação (AH/S), o acesso à Educação Básica e ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), preferencialmente, na rede regular de ensino, com a garantia de Sistema Educacional Inclusivo.
Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.	Mesma redação, porém apresenta-se como a Meta 3: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Meta do PME reelaborada com menor prazo que o previsto no PNE. Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 2º (segundo) ano do ensino fundamental.
Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.	Meta omitida	O PME almeja metas MAIORES que o PNE. Meta 06: Manter o atendimento em educação de tempo integral, em, no mínimo 67, 5% (sessenta e sete e meio por cento) das escolas públicas municipais, de forma a atender, pelo menos, 26% (vinte e seis por cento) dos alunos (as) da Educação Básica.

continua

QUADRO COMPARATIVA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.

METAS DO PNE	METAS DO PME A	METAS DO PME B												
<p>Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>IDEB</th> <th>2015</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Anos iniciais do ensino fundamental</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>Anos finais do ensino fundamental</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> </tr> <tr> <td>Ensino médio</td> <td>4,3</td> <td>4,7</td> </tr> </tbody> </table>	IDEB	2015	2017	Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	Ensino médio	4,3	4,7	<p>Mesma redação, porém, com diagnóstico do município, apresenta-se como a meta 5 do PME.</p>	<p>Meta elaborada de acordo com o diagnóstico do município.</p>
IDEB	2015	2017												
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5												
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0												
Ensino médio	4,3	4,7												
<p>Meta 8: elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).</p>	<p>Mesma redação</p>	<p>Mesma redação</p>												
<p>Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.</p>	<p>Mesma redação.</p>	<p>O PME DO MUNICÍPIO B ALMEJA METAS MAIORES QUE O PNE.</p> <p>Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais, de 97% (noventa e sete por cento) para 100% (cem por cento), até o final da vigência deste Plano Municipal de Educação (PME).</p>												
<p>Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.</p>	<p>Mesma redação</p>	<p>Redação modificada. Meta 10: Ampliar, de acordo com as políticas públicas dos entes federados, as matrículas de educação de jovens e adultos nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional, até o final do ano de 2020.</p>												

continua

QUADRO COMPARATIVA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.

METAS DO PNE	METAS DO PME A	METAS DO PME B
<p>Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.</p>	<p>Redação pouco modificada, porém com o mesmo sentido</p> <p>Meta 10: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) de gratuidade na expansão de vagas.</p>	<p>Redação modificada e nota-se o alienamento do PME com o PEE, conforme orientação.</p> <p>Meta 11: incentivar a ampliação, de acordo com Plano Estadual de Educação (PEE), das matrículas da educação profissional técnica de nível médio no segmento público, assegurando a qualidade da oferta.</p>
<p>Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.</p>	<p>Redação Modificada, apresenta-se como Meta 11 no PME.</p> <p>Meta 11: Intensificar a relação entre municípios e as universidades, visando atender as demandas desse município referentes à educação superior</p>	<p>Redação modificada e nota-se o alienamento do PME com o PEE, conforme preconiza orientação.</p> <p>Meta 12: Articular ações, em parceria com os entes federados, para ampliar a oferta de matrículas no Ensino Superior dos jovens do município, egressos do ensino médio, de modo a atender as metas propostas no PNE e PEE.</p>
<p>Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.</p>	<p>O PME não apresenta essa meta, nem outra semelhante.</p>	<p>Redação reelaborada e articulada com o PNE e o PEE.</p> <p>Meta 13: Pleitear, de acordo com o PNE e PEE, a elevação da qualidade da educação superior e ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior de 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.</p>

continua

QUADRO COMPARATIVA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.

METAS DO PNE	METAS DO PME A	METAS DO PME B
<p>Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i>, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.</p>	<p>Redação modificada. Meta 12: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i>, de modo a contribuir para o alcance da meta nacional de: atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.</p>	<p>Meta reelaborada de acordo com as necessidades do município.</p> <p>Meta 14: Pleitear e propor programas que visem à elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i>, de modo a ampliar a titulação de mestres e doutores do município</p>
<p>Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do <i>caput</i> do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>	<p>Mesma redação com poucas considerações diferentes da meta do PNE. Apresenta-se como a meta META 13: garantir, em regime de colaboração entre a união, os estados, o distrito federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do artigo 61 da lei 9394/1996, assegurando-lhes a devida formação inicial, nos termos da legislação, e formação continuada em nível superior de graduação e pós-graduação, gratuita e na respectiva área de atuação.</p>	<p>Mesma redação.</p>

continua

QUADRO COMPARATIVA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.

METAS DO PNE	METAS DO PME A	METAS DO PME B
<p>Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p>	<p>Redação reelaborada do PME.</p> <p>META 14: formar, até o último ano de vigência deste PME 50% (cinquenta por cento) dos professores que atuam na educação básica em curso de pós-graduação lato sensu na área de atuação, e garantir que os profissionais da educação básica tenham acesso à formação continuada, considerando as necessidades e contextos dos vários sistemas de ensino.</p>	<p>Texto reelaborado.</p> <p>Meta 16: Incentivar todos os profissionais da Educação Básica, a buscarem cursos de pós-graduação e darem continuidade à sua formação continuada, de modo a contribuir com a melhoria da qualidade do ensino.</p>
<p>Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p>	<p>Mesma redação, apresenta-se como meta 16 do PME.</p>	<p>Mesma redação, porém com vigência do PME.</p>
<p>Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>Meta omitida.</p>	<p>Redação diferenciada, pelo que consta o município já tem o Plano de Carreira dos profissionais da educação</p> <p>Meta 18: Assegurar, no plano de carreira dos profissionais do magistério público municipal, todos os direitos previstos na Lei nº 11.738/2008, até o terceiro ano de vigência deste Plano Municipal da Educação (PME).</p>

conclusão

QUADRO COMPARATIVA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.

METAS DO PNE	METAS DO PME A	METAS DO PME B
<p>Meta 19: assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>	<p>Apresenta-se como a meta 17: assegurar, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas.</p>	<p>Redação reelaborada.</p> <p>Meta 19: Assegurar condições, durante a vigência do PME e sob responsabilidade dos sistemas de ensino, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal para manutenção e fortalecimento dos conselhos.</p>
<p>Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.</p>	<p>Redação reelaborada, sem o comprometimento percentual.</p> <p>Apresenta-se como a meta 18 do PME “assegurar a aplicação do percentual de recursos destinados legalmente à educação”.</p>	<p>Redação reelaborada sem o comprometimento percentual.</p> <p>Meta 20: Aplicar, de forma eficiente, eficaz e transparente, a totalidade dos recursos públicos vinculados à educação básica pública municipal na sua manutenção e desenvolvimento, bem como na valorização dos profissionais da educação.</p>

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

A leitura desses documentos remete a compreensão da explícita dependência da esfera municipal aos demais órgãos federados. Deixando isso em evidência nos dois documentos, onde vemos as poucas mudanças das metas do documento federal transcritos sob do documento municipal.

Em especial, com esse exercício, vê-se que na redação dos PME A e B as metas foram superficiais ao diagnóstico local. Percebem-se também os artifícios do município B ao estimar menor tempo ao cumprimento de determinada meta, como exemplo, alfabetização da Educação Infantil.

Alguns pontos são importantes explorar desta análise, como na meta 16, o município B eximiu-se da responsabilidade de formação em nível de pós-graduação dos docentes, pois o uso do verbo “incentivar”, representa um sentido muito vago em termos de responsabilidade do poder público em relação ao tema. Assim como também isentou o prazo de dois anos para o cumprimento da meta 19 sobre a gestão democrática, e para o cumprimento dessa prevê recursos e apoio técnico da União, bem como da esfera estadual e municipal para a manutenção e fortalecimento dos conselhos.

Como vemos, o município A, omitiu a meta 18 sobre os planos de carreira e, com relação a meta do financiamento (meta 20) ambos os municípios não estipularam qualquer percentual ao aumento de recursos, o que mostra a dependência financeira dessas duas instancias municipais sobre as demais esferas de governo. Ou seja, não se compromete com a meta que garante a consecução de todas as demais do Plano.

De modo geral, nota-se que, embora os PMEs A e B apresentam características superficiais e pouco expressivas com relação ao documento federal. Vê-se algumas metas mais corajosas que o Plano Nacional e outras que não reflete o comprometimento dessa esfera ao cumprimento da meta estipulada, como fica nítido na troca de verbo dos documentos municipais as suas respectivas metas.

O que representa dependência/subordinação e a falta de formação dessas instâncias municipais a elaboração de seus PMEs, deixado evidência na redação de seus planos e na replicação de um material elaborado segundo a diretriz nacional, perpassando a idéia de um cumprimento burocrático na elaboração de suas normas internas governamentais.

Propomos compreender ao longo desse estudo, as autonomias que perpassaram sobre as diretrizes orientadoras a elaboração dos PMEs. Embora, os objetivos dessas diretrizes educacionais sejam, além, de diagnosticar a educação e propor melhorias na qualidades de ensino a toda a população, mas, também, reorganizar a administração escolar que atravessa hoje, profunda transformação.

Com isso, buscamos reconhecer a autonomia dos municípios sobre a preparação de seus documentos educacional.

No final da década de 80 e início da década de 90, houve no país uma redefinição significativa no papel do Estado no processo de decisão política e de administração escolar, caracterizando como “descentralização” e “burocratização” do poder. Essa alteração transfere os poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local.

A centralização de poder concede aos órgãos educativos a falta de arbitro e capacidade de autonomia e tomada de decisão. A saber, a autonomia é um conceito relacional e exprime certo grau de relatividade, diferente de independência caracteriza-se pela liberdade de decidir e orientar as diversas dependências do individuais ou em grupos.

Segundo Barroso (2001), a autonomia das escolas não se reduz a uma dimensão jurídico- administrativa, a fim de decretar as competências que são transferidas da administração central e regional para as escolas. O autor defende:

[...] o desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia das escolas, mais do que “ regulamentar” o seu exercício. **Deve criar as condições para que ela seja “ construída”** em cada escola, de acordo com as especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacionais de ensino. (BARROSO, 2001, p.17, grifo nosso)

Dessa forma, a leitura realizada nesse trabalho sob os PMEs nos remete a compreender que este documento normativo reflete a uma infidelidade sobre a realidade local, em que a autonomia dos municípios quanto a elaboração de suas diretrizes perpassa sobre uma autonomia decretada, fixando esses documentos como um registro meramente simbólico, refletindo na “*infidelidade normativa*”(Lima, 2008), em que os municípios contornam certos preceitos legais para o cumprimento de exigências burocráticas.

Segue que uma das premissas do PNE era a elaboração ou adequação dos PMEs e, como se viu, nove (56,25%) dos 16 municípios da UNDIME do interior paulista elaboraram e anexaram seu respectivo planejamento a plataforma. Outra asserção importante é que os PMEs precisariam estar alinhados ao Plano Nacional de Educação e ao Plano Estadual de Educação, mas, verificou-se que muitos municípios, elaboraram seus planos sem o respaldo do documento

estadual do estado de São Paulo, inclusive o PME B, embora esteja alinhado ao PEE, mas no per de elaboração o mesmo não estava pronto, sendo publicado quase um ano após a promulgação do PME B.

Este contexto representa uma grande falha de um planejamento articulado, pois os PMEs deveriam ser construídos alinhados ao PEEs, e por coerência, este deveria ter um prazo de finalização anterior aos municipais, para que houvesse essa possibilidade de sintonia. Este descompasso aliás, denota a insuficiência do tempo também para a esfera estadual elaborar seu plano e a ausência de regime de colaboração entre tais entes federados no tocante ao planejamento educacional.

Por meio de conversa informal com elaboradores, obteve-se a informação de que na data de discussão para a elaboração do plano municipal, esse documento não estava em mãos, pois houve um atraso na elaboração do plano estadual, estando disponível em 8 de julho de 2016 sancionado pela Lei Nº 16.279. No entanto, percebe-se que alguns dos planos analisados não articularam suas metas e estratégias com o referido documento estadual.

Pelo que observou-se na redação dos PME, os planos municipais, tiveram pouca autonomia e carência de formação e informação para a elaboração de suas certidões de educação, portanto, apresentam-se textos replicados e muito dependentes e/ou subordinados do documento nacional. Assim, levantou-se a hipótese, segundo a análise dos nove planos, que pode se tratar de um documento burocrático, elaborado sem o devido debate com a comunidade escolar e a sociedade civil. Esses planejamentos educacionais estão compostos por metas que não condizem com a realidade local, contradizendo a própria orientação do caderno do MEC sobre esse tipo de procedimento, como está previsto no excerto a seguir:

[...] o PME tem de ter legitimidade para ter sucesso. Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PME submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar. Somente um Plano Municipal de Educação legítimo pode contar com o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização, através da mobilização da sociedade ao longo dos seus dez anos de vigência (BRASIL, 2014d, p. 8).

A fim de ter uma visão mais ampla, foi feita uma leitura das estratégias associadas às metas dos PME que estavam em mãos. Não se optou por uma análise quantitativa, mas procurou-se extrair dessa leitura os artifícios específicos de cada município para efetivação das metas por eles propostas. Disso observa-se que os PME apresentavam, muitas vezes, em suas estratégias específicas, cópias ou poucas articulações de mudanças em relação às estratégias contempladas no plano maior. Embora o caderno de orientações proponha a necessidade do trabalho cuidadoso na elaboração das estratégias, é preciso que elas tenham coerência como meta, isto é, para que as estratégias de fato apontem caminhos para a execução do plano.

Observa-se também que, na redação de alguns planos, foram adotados procedimentos do tipo “*checklist*”, em que verifica se o município cumpre ou não a exigência legal de inserir metas nos planos com base num plano maior, adotando como referência principal os cadernos de orientação para elaboração do PME. Disso, observa-se que o esforço burocrático para o cumprimento desse documento, em que se apresenta nítida ausência de autonomia, não corresponde ao esforço que será necessário em sua materialização.

Do que foi apresentado até o momento, destaca-se que o planejamento educacional, embora assuma a centralidade no âmbito das políticas públicas, não ultrapassa a etapa dos cumprimentos burocráticos. O planejamento tem sido orientado historicamente pelos interesses neoliberais, conduzidos por planos econômicos que incentivam a produção de resultados, por meio de rigorosos e eficientes processos de responsabilização sem a contrapartida dos recursos. Desde então, vem se desenhando, em projetos da União, dos estados e dos municípios, diretrizes com contornos políticos, ideológicos e pedagógicos associados a interesses conflitantes.

Diante de tais contornos, advém o Plano Nacional de Educação, procurando promover o acesso e a qualidade na educação para todos e construir o Sistema Nacional de Educação que requer, necessariamente, uma dinâmica efetiva do regime de colaboração entre os entes federados. Para isso, desenvolvem-se os denominados planos subnacionais, evidenciando claramente os papéis das esferas federadas, de modo que seja assegurado o exercício da autonomia na definição das políticas educacionais, sem, contudo, perder de vista a coordenação nacional. Nesses termos, os planos estaduais e municipais de educação deveriam funcionar,

também, como parâmetro de formulação de políticas que atendam as necessidades regionais e locais.

Em nossos estudos bibliográficos e documentais da pesquisa exploratória, realizou-se o levantamento seguido de uma leitura cuidadosa e sistemática dos Planos Municipais de Educação que integram uma região da UNDIME do interior paulista. Observou-se que o Plano Nacional de Educação mantém centralidade na materialização dos denominados subplanos e conclui-se que, na esfera municipal, prevalece a denominada autonomia artificial, enunciada nos discursos, que não corresponde à realidade efetiva, pois os municípios se encontram aprisionados às decisões da União, especialmente no que se refere à questão dos recursos necessários à consolidação das políticas públicas.

Apesar dos processos de planejamento ser orientados por materiais padronizados, que serão analisados no capítulo seguinte, a ausência de formação, instrução e experiências adequadas para a elaboração dos planos se refletiu quando se identificou, no texto, fortes indícios de que eles não contemplaram as especificidades locais. Todavia, embora muitos ajustes sejam ainda necessários, em alguns casos, é possível concluir que o procedimento pode ter proporcionado aos estados e municípios a oportunidade de refletir e compreender sobre realidade e as necessidades da educação local, fazendo com que todos os participantes/elaboradores conheçam o diagnóstico de sua área e se mobilizem para exigir políticas mais efetivas dos poderes públicos, desvendando as estratégias de responsabilização com características locais.

2 PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES NACIONAIS

[...] planejar requer duas atitudes essenciais: ter objetivos e definir ações para alcançá-los. Objetivos sem ações constituem mero discurso diletante e ações sem objetivos se convertem em rotinas desprovidas de significado. Os objetivos se fundamentam em princípios e intencionalidades e indicam as ações presentes no caminho rumo ao futuro. As ações requerem a definição do como e com o que caminhar nessa direção (BORDIGNON, 2009, p.90).

A história da educação nacional é permeada por constante luta em busca de sua organização e estruturação, oras esboçando aspectos funcionalistas, porém, ganha contornos cada vez mais democráticos. Em decorrência, a democratização do ensino, em que parte da população brasileira, antes excluída dos processos de escolarização formais, passa a ter os direitos adquiridos, constitucionalmente, de igualdade, qualidade e acessibilidade ao ensino básico, reforçando a obrigação do Estado em traçar objetivo e assumir a indispensável tarefa de planejar a educação do país.

O planejamento educacional se faz importante diante da razão de refletir as necessidades impostas pela realidade social e definir ações e objetivos fundamentados em princípios e intencionalidades. Assim, o planejamento educacional é indispensável à administração escolar e, com ele, transparecem-se posições antagônicas no âmbito discursivo: ora predominam as intenções empresariais/gerencialistas, pautadas em metas que visam à responsabilização dos sujeitos e dos sistemas, ora se incentiva a organização democrática, de responsabilidade coletiva, visando fortalecer o poder local de decidir os rumos da educação a partir das demandas que se diversificam em cada contexto.

Neste capítulo, procuraremos abordar o tema do planejamento educacional, analisando a mencionada dualidade entre planejamento gerencialista/burocrático e planejamento democrático, que perpassam as diretrizes e orientações nacionais para a efetivação do planejamento educacional municipal.

2.1 O Planejamento Gerencialista Burocrático e o Planejamento Democrático

A educação nacional é permeada por um campo de intenções voltado a interesses e posições distintas. Essas diferentes visões de sociedade, de Estado e de Políticas Educacionais geram projetos desalinhados que intervêm sobre o planejamento da educação brasileira. Pois, existem questões que orientam os planejamentos, decisões e intervenções governamentais, por meio de políticas públicas educacionais, que guardam restrita relação entre o Estado, as políticas sociais e econômicas subordinada aos interesses neoliberais.

De acordo com Paro (1996, p.35), as desigualdades socioeconômicas e culturais presenciadas hoje são reflexos do excedente processo de produção do capital, que constituíram e constituem em dias atuais as “relações de exploração” de uma parte da população sobre outra, sob a forma de apropriação do produto do trabalho alheio. Essa relação denominada *mais-valia*, característica do sistema de produção de mercadorias, estabelece um vínculo assimétrico entre os meios de produção e a força de trabalho.

Proporcionando um cenário de lucro acumulativo, o capitalismo detém os meios de produção, o poder político econômico e, também, político estatal do país. Desde então, o produto (“mão de obra” do produtor) não mais o pertence, mas sim ao capitalista, colocando o trabalhador subordinado ao valor de troca na busca de meios de subsistência (PARO, 1996). Assim, o governo passa a atuar no sentido de proporcionar meios para atender às exigências de acumulação do capital, assumindo a função de um Estado regulador e controlador, voltado ao provimento das necessidades de uma mínima fração da sociedade, fortalecendo as desigualdades sociais por meio da intensificação do trabalho excedente comercializado a preços cada vez menores que garantam apenas o mínimo necessário à sobrevivência.

No cenário brasileiro registrou-se a ampliação de espaços utilizados para a inserção de políticas com distintos interesses nas relações sociais de poder, consolidadas em projetos e programas que mantêm a alienação dos trabalhadores, como um dos pilares da dominação econômica. Na contramão desse processo, emerge uma série de conflitos entre capital e trabalho, fruto de movimentos

populares do século XIX, que, desde então, operam para diminuir as desigualdades produzidas no bojo do desenvolvimento estrutural socioeconômico.

Partindo desses preceitos, Hofling (2001) compreende a educação como uma política pública de corte social, responsabilidade do Estado, que opera como mediador das relações sociais e aparelho de manutenção das relações capitalistas. Ao mesmo tempo, incumbe-se o Estado de garantir o padrão de proteção social e compete a ele redistribuir os benefícios sociais a fim de equacionar as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

As políticas públicas sociais são vistas como um obstáculo, dado que a intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses do capital. Em decorrência disso, os neoliberais conservadores do capitalismo não defendem a responsabilidade do Estado sobre a educação pública para todos, propondo que o eledivida esse “compromisso” com o setor privado. Em contrapartida, o governo deve assegurar a reprodução da força de trabalho e a passividade na aceitação das condições impostas.

Esses são os resquícios do neoliberalismo, cuja linha de pensamento político que se desenvolveu a partir dos anos 90, defende que não é preciso que o Estado trabalhe pela igualdade social, mas que ele se articule as instituições a serviço do capital. As premissas desse ideário político assumem princípios de desregulamentação econômica, a regulada intervenção estatal sobre os direitos sociais, privatização e controle sobre as relações de mercado nacionais e internacionais com incentivo à competição e a obtenção do lucro.

Essa asserção política reflete no âmbito educacional e defende o ensino voltado a formação de indivíduos, exclusivamente, para os recursos humanos, ou mais precisamente, que esses representem “maquinas de lucros”.

O que se entende dessa nova reorganização da realidade social próprio de um sistema capitalista, é que este sistema subordina a educação a diretrizes educacionais de ordens universais, isto é, aos interesses de mercado: formação de mão de obra e de uma sociedade mais fragmentada, mais heterogênea e mais diversificada, causando a metamorfose⁵ no mundo do trabalho.

Nesse amontoado de intenções, os planejamentos educacionais assumem dupla função: ora voltam-se ao atendimento das exigências necessárias

⁵Termo utilizado por Antunes R & Alves G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004

ao desenvolvimento e acumulação do capital, assumindo por vezes um perfil de **Planejamento Gerencialista/Burocrático**, com decisões subordinadas à homologações superiores; ora incentivam ações de cunho social e reflexivo, buscando participação da sociedade civil, em todos os entes federados, nas decisões relativas à gestão, adotando princípios de **Planejamento Democrático**.

Sobre esses planejamentos nas políticas públicas educacionais, perpassa a complexa interação entre Estado e Sociedade, tentando abarcar interesses previamente acordados com o capital, como também a serviço do tecido social. Dessa forma, o Estado atua como regulador das relações sociais, servindo de proveitos lucrativos com propósitos gerencialistas e operando no sentido de amenizar o impacto das desigualdades socioeconômicas e culturais sem, contudo, alterar as bases que sustentam os privilégios daqueles que detêm o poder sobre o capital.

Desse modo, o planejamento da Educação passa a servir aos desígnios capitalistas e o Estado, através da política social, atua fornecendo a sustentação dessas relações:

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo (HOFLING, 2001, p.38).

Assim, o Estado cuida de qualificar a força de trabalho para atuar no mercado, a fim de responder às necessidades do proprietário do capital. Isso resulta na redução do papel do Estado na gerência de burocracias públicas, ou melhor, na condução de políticas estatais, interferindo e regulando as políticas de educação que, em vez de contribuir com o fim da desigualdade social, encontra-se à mercê de interesses privados, com resquícios de uma preparação educacional à feição gerencialista.

Sousa (2015), ao apresentar um exame das concepções teóricas que tem fundamentado o planejamento educacional, também traz dois tipos de intencionalidades lideradas nesse cenário: uma concepção conservadora/alienadora, com caráter tecnocrático, e outra transformadora/ de comprometimento social.

O trabalho do autor mencionado acima apresenta duas definições de planejamento: uma conservadora/alienadora – que será denominada, neste texto, de planejamento gerencialista/burocrático – e uma transformadora. A primeira

concepção, assumindo a proposição de que o mundo vem sendo guiado por interesses econômicos, vincula-se a três grandes questões que definem o grau conservador: a qualidade, a missão e o poder. Persistindo no ideário neoliberal, alinha-se a uma forma de organização estratégica. Por sua vez, o planejamento pautado em uma concepção transformadora e inspirado da pelo comprometimento social baseia-se no entendimento de que o planejamento é um instrumento sistematizado e participativo: “a participação ativa das pessoas na ação de planejar, sobretudo a educação, nos possibilita acreditar que, contrário à visão conservadora, o planejamento pode proporcionar um **movimento de desalienação** (SOUSA, 2015, p.54, grifo nosso).

Nessa perspectiva, as distintas práticas e intencionalidades no campo do planejamento educacional atenta-nos para a significação dos planos educacionais, visto que o planejamento pode tornar-se um mecanismo de orientações às políticas neoliberais, traduzidas em forma de descentralização, delegando uma “falsa autonomia política” aos entes federados, nos quais as políticas educacionais convertem-se em manobras necessárias ao avanço do capitalismo.

2.2 A “autonomia política” dos entes federados traduzida no regime de colaboração

Como foi visto, o planejamento educacional pode converter-se em uma estratégia para o desenvolvimento econômico do capitalismo e, sobre a percepção do planejamento educacional, perpassa a forma de administração e organização dessas instâncias, sendo denominado como gestão.

A gestão na educação se situa num campo demarcado por acepções distintas no que concerne à organização, orientação e prioridades adotadas. Ela pode ser entendida como uma:

prática social em disputa, que não se circunscreve apenas à dimensão administrativa”, dessa forma, convém assumir a gestão educacional como uma “prática social contraditória, demarcada, historicamente pela constituição de Estado Brasileiro e pelo papel

conferido por esse às políticas educacionais(DOURADO, 2004,p.68-69).

Para tanto, a gestão educacional mantém a sinergia entre o plano e o contexto, tendo como função efetivar o planejamento como um mecanismo de ação. Segundo Gaulejac (2007), a gestão é uma ideologia que autentica o aspecto funcionalista e mercantilizador, transformando o homem em capital produtivo, para o autor, “a gestão é, definitivamente, um sistema de organização do poder” (p.36).

A Gestão Educacional é primordial para as discussões nesta seção. O debate sobre o tema será fundamentado nas formas de organização dos sistemas de ensino (da União, dos estados e dos municípios), bem como nos contornos de articulação entre as instâncias que executam e liberam as normas educacionais que tratam das incumbências dos estabelecimentos de ensino, submetidos a normas do sistema seja ele privado ou particular.

Sendo a educação um cenário de disputa, Dourado (2004) propõe a implementação de relações mais amplas no cenário educacional, por intermédio da criação de mecanismos de participação e democratização da gestão escolar, isto é, da efetivação de canais de participação que permitam repensar as estruturas autoritárias de poder, influenciadoras das relações da prática educativa. Além disso, o teórico acrescenta:

[...] é preciso entender a gestão como um espaço de construção política para além das questões meramente administrativas e, portanto, englobar as condições objetivas dos profissionais que atuam na implementação desses processos (DOURADO, 2004, p.73).

Para se construir uma nova lógica de gestão, tem que se pensar em novos horizontes para democratização da gestão, sobretudo, em formas efetivas de participação social e práticas educativas, mas, além disso, contar com a atuação política estruturada e fundamentada em princípios que canalizem a cooperação político e social voltada à intervenção, construção e articulação da realidade a acordos comuns, sem intuitos funcionalistas.

Com tal intuito, configuram-se, no cenário político educacional, novas relações de poder entre os entes federados, conferindo aos estados, Distrito Federal e municípios raras oportunidades de organizar a gestão educacional de seu

território. Essa nova configuração descentraliza o poder, materializado em sistemas de ensino estadual ou municipal, formaliza, organiza e dá seqüência aos projetos de educação.

Bordignon (2009) afirma que a criação do Sistema de Educação se insere no processo de gestão democrática. O Sistema de Educação é uma prerrogativa da sociedade moderna, resultado da democratização da educação que se expandiu de um ensino individual (ministrado em espaços domésticos) para o ensino coletivo em forma de educação sistematizada (ministrado na escola). Dessa forma, um sistema de educação assume a defesa de novos princípios que superem o paradigma da gestão educacional centrada na figura do gestor e instiga a discutir um novo modelo de gestão sistêmica, pautado em princípios de cooperação e colaboração entre as esferas de poder.

Desse modo, instituir um sistema de educação requer um profundo processo político semelhante ao da implementação da democracia. Consolidado constitucionalmente pelo regime de colaboração, o sistema educativo resguarda aos entes federados uma gradativa autonomia que garante organicidade à Política Nacional de Educação.

O interesse político-social pela implementação de um Sistema de Ensino manifestou-se a partir da segunda metade do século XIX com o processo de democratização da educação. Recentemente, esse interesse ganhou forças no âmbito das discussões da Conferência Nacional de Educação – CONAE (2010), que ressaltavam a preocupação da sociedade civil e do Estado em compartilhar ações educacionais. De tal evento, emerge a Lei nº 13.005 de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação, *pari passu* com a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

O documento constitucional atribui aos entes federados, no artigo 23, a incumbência de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. Estabelecendo entre as esferas de poder ampla corresponsabilidade e colaboração na educação por uma igualdade nominal-local, prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino: “O regime de colaboração implica ações de convergência e colaboração de diferentes direções originárias dos diversos entes federados” (WERLE, 2016, p.185).

O regime é também assegurado pela Emenda Constitucional nº 59, que agrega as explicitações a essa temática, no parágrafo 4 do artigo 211, da Constituição Federal de 1988: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 2009, p.2).

O regime de colaboração dos sistemas de ensino (Artigo 211 da CF-88) atribui à União, em matéria de educação, a função redistributiva e supletiva de assistência técnica e financeira aos entes federados, de forma a garantir e equacionar as oportunidades educacionais. Compete ao município atuar, prioritariamente, no educação infantil e na ensino fundamental. Os estados e o Distrito Federal atuarão no ensino fundamental e médio, a fim de assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Ressalta-se que as exigências legais de responsabilidade e colaboração dos entes que compõem a esfera de governo não envolvem somente os níveis escolares obrigatórios, mas, abrangem todos os processos sociais, culturais e educacionais para que as distintas instâncias garantam, nacionalmente, o equilíbrio o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade.

Ademais, o quadro legal da Constituição Federal de 1988 apresenta as atribuições das instâncias do governo e destaca: as competências concorrentes e as competências específicas dos entes federados. O artigo 24, desse mesmo documento, refere-se as competências das esferas de governo em legislar, concorrentemente, sobre a educação, a cultura, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. Além disso, o artigo 30 estende as obrigações ao município, de legislar sobre assuntos de interesses locais, suplementar a legislação federal e estadual no que couber como também manter cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996, apresenta o regime colaborativo numa perspectiva de responsabilidade tríplice mais específica com articulações direcionadas às esferas, conforme é indicado no quadro.

Quadro 2 – Incumbências educacionais das esferas de governo

ESFERAS DE GOVERNO	INCUMBÊNCIAS
União (Função Normativa)	<ul style="list-style-type: none"> -Elaborar o PNE; -Organizar e manter os órgãos e instituições oficiais do sistema federal; -Prestar assistência técnica e financeira aos entes federados para o desenvolvimento dos sistemas de ensino; -Estabelecer colaboração entre as esferas de governo.
Estado (Função Legislativa)	<ul style="list-style-type: none"> -Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais; -Definir formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental com os municípios; - Elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e orientações nacionais; - Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; -Baixar normas complementares para seu sistema de ensino; assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicar-se-ão as competências referentes aos estados e aos municípios.
Município	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; - Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; - Baixar normas complementares para seu sistema de ensino; - Oferecer a educação infantil em creches e pré escolas, e, com prioridade o ensino fundamental; - Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Fonte: Quadro elaborado pela autora de acordo com a Lei 9394/1996.

Do exposto, para cumprir as responsabilidades delegadas pela Constituição e também afirmadas pela LDB (Lei nº 9.394/96), no artigo 8, “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização”, vê-se, portanto que, que dois mencionados documentos, estabelecem-se entre os sistemas de ensino um regime de colaboração federativa e não de hierarquização.

Conforme Andrade (2016, p. 153), os parâmetros da lógica de sistema apontam a manifestação de intencionalidade sobre os princípios educacionais, com a emergência de um exemplar educacional que demonstram as características locais, construído coletivamente com indivíduos que compartilham desse contexto.

Desta forma, um sistema educacional caracteriza-se por sua capacidade de gestar suas próprias normas.

Os Planos Municipais de Educação (PME) são indispensáveis à implementação de um Sistema Educacional, porém, pela análise, percebe-se *a priori* que eles não são concebidos e projetados fielmente ao contexto *in loco*, estando, muitas vezes, submetidos a ordens e interesses externos. Desse modo, interrompem a finalidade e os princípios legais de um Sistema Educacional em consonância com o regime de colaboração entre as partes, transparecendo mais uma dependência do que relação colaborativa.

2.3. Das assimetrias do planejamento à gestão educacional nos sistemas de ensino

Um sistema educacional pressupõe o conjunto de meios/ vias por intermédio dos quais se concretiza o direito à educação e se desenvolve com base em um modelo organizado de ações e de um conjunto de unidades escolares ou redes de ensino, que formam um contíguo articulado seguindo a uma mesma diretriz e assumindo a conjectura de um caráter sistêmico.

Bordignon (2009, p.25) compreende sistema como “um conjunto de elementos ideais ou concretos, que mantém relação entre si formando uma estrutura”. Sendo assim, para o autor, sistema é um conjunto de elementos ou partes com relações independentes que compõem o todo com certo grau de harmonia e autonomia, visando ao alcance de um mesmo objetivo. Ele ainda complementa que um sistema prenuncia e organiza um conjunto de instituições e princípios, assim como sintetiza alguns parâmetros para a sua organização. O autor fundamenta-se na concepção de sistema em Ciências Sociais, que abrange: totalidade, sinergia, intencionalidade, autonomia, organização e normatização.

O princípio da *totalidade* se caracteriza como a conectividade das partes no todo, sem a qual não adquire significado, mesmo situado como subsistema, conserva a totalidade de seu perímetro/âmbito. O princípio da *sinergia* compreende as partes que, articuladas, assumem o significado de um todo, pela reciprocidade de forças que geram sinergia e transferem a cada uma a força das

demais. Já o princípio da *finalidade* ou *intencionalidade* é a energia unificadora que liga as partes no todo, sem a qual não há possibilidade de sinergia entre as partes.

O princípio da *autonomia* é a capacidade de autorregulação do sujeito num espaço individual ou coletivo. Sem autonomia não há sujeitos, nem finalidades próprias. No entanto, sem a autonomia para o desenvolvimento de ações não há possibilidade de ser instituído o sistema. A organização é a articulação das partes como um todo tendo em vista objetivos comuns: “Na organização do sistema, as partes não perdem a sua especificidade, mas ganham novo significado em razão de sua função no todo” (BORDIGNON, 2009, p. 27). Por fim, a *normatização* constitui o elemento essencial para garantir a efetividade dos princípios anteriores, “sua finalidade e normas estão vinculadas e referidas à sua posição no sistema político em que se insere”(BORDIGNON, 2009, p. 27). Em síntese, para o referido autor, “um sistema articula e organiza um conjunto de instituições e normas, formando um *todo sinérgico*” (BORDIGNON, 2009, p. 28). Dessa forma, as normas são elementos que articulam e organizam as partes estabelecendo coerência entre elas tendo em vista a sua finalidade.

Para que esses princípios fundantes sejam legitimados na construção de um sistema educacional, é fundamental a criação e o fortalecimento da conectividade entre Estado e sociedade civil para, assim, garantir a legalidade na elaboração e execução do planejamento educacional e das políticas para a educação, sabendo, por vez, analisar os problemas, estudar e propor soluções coerentes e eficazes à educação.

Nesse aspecto, Saviani, atento à discordância acerca da instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) na República Federativa do Brasil, define sistema como o produto da ação humana e considera as particularidades de cada território:

[...] sistema não é a unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas a unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram ao sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema (SAVIANI, 2014, p.43).

Porquanto, um Sistema Nacional de Educação (SNE) traduz um esforço organizado do Estado e da sociedade em um regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem comode outras instituições públicas e privadas que trabalham em unidade e sintonia para garantir o direito social a educação de qualidade.

2.4 A gestão sistêmica no âmbito nacional

A gestão sistêmica de educação, no âmbito nacional, legitima a autonomia dos estados e municípios, porém, sem uma clara posição referente ao compartilhamento do poder decisório e as necessidades organizacionais dos entes federados e a União, sendo assim impõe limites à efetivação de uma política de Estado e a compatibilidade entre o regime federativo e o Sistema Nacional de Educação, conforme certifica Saviani:

[...] a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, lhes **conferir autonomia deixando-as, de certo modo, à própria sorte**. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los (SAVIANI, 2014, p.29, grifo nosso).

No entanto, para Saviani (2014) e Bordignon (2009) não existe um Sistema Nacional de Educação consolidado. Embora a melhor forma de responder as necessidades educacionais seja o Regime Federativo, a vinculação entre os entes não está compatibilizada, pressupondo ações pautadas em princípios de subordinação e hierarquização.

Um modelo sistêmico é uma estratégia de ação política para a gestão da educação nacional e assume a função de articular, normatizar, coordenar e financiar as políticas educacionais, garantindo os objetivos e finalidades comuns, como também respeitando as especificidades particulares de cada parte. Embora esses entes estejam vinculados numa mesma formação discursiva, a gestão sistêmica e a efetivação das políticas para a educação, por meio de colaboração

intergovernamental, ainda enfrenta resistências nas práticas discursivas. (ANDRADE, 2016).

2.4.1 A gestão sistêmica e o poder local

A peça fundamental no processo de consolidação de um Sistema de Ensino tem sido a institucionalização dos Sistemas Municipais de Educação (SME) que garanta a legitimidade constitucional. Assim, o município ganha força e autonomia do ponto de vista geopolítico. Expressa Bordignon que um SME é:

[...] a organização formal, legal do conjunto das ações educacionais do município. A instituição do Sistema por lei municipal explicita e afirma o espaço da autonomia do município e as responsabilidades educacionais próprias. O Sistema tem um caráter de afirmação de princípios e valores mais permanente na construção da cidadania e da sociedade que se deseja no projeto municipal de educação (BORDIGNON, 2009, p. 38).

Sendo assim, o município que assume a responsabilidade pela educação local, precisa de uma proposta pedagógica para construir um projeto de educação, Além disso, necessita do artifício de articular a educação para além das responsabilidades governamentais, o que significa sua auto suficiência, isto é, não subordinação a outro sistema, assumindo o pressuposto de organizar a educação de forma mais adequada à sua realidade.

Ao instituir um SME, o município assume a sua “autonomia” conferida por Lei (CF/1988 e LDBN/1996) e, desde então, passa a estabelecer suas próprias normas, nos limites da lei federal. As leis municipais de educação normatizam sobre as instituições de ensino fundamental, médio e infantil, mantidas pelo poder municipal, as instituições de ensino infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e pelos órgãos municipais de educação.

Assim, entende-se que um município que não institui o seu próprio sistema de ensino fica subordinado às normas estaduais, não tendo autonomia para elaborar normas próprias para a instituição de ensino. Embora a criação do Sistema Municipal de Educação se insira num processo de Gestão Democrática, essa não é a única prerrogativa para garantir a dimensão concreta da autonomia municipal.

A autonomia municipal sugere princípios e valores mais permanentes. Contudo, optar por criar um SME, exige ajustes importantes com relação aos órgãos instituídos na estrutura organizacional. Quando um município opta por instaurar um SME, deve ter claro seu diagnóstico e suas necessidades educacionais para, assim, não se assemelhar ao processo de municipalização na década de 1990, que foi mais uma estratégia de descentralização proposto pelo Governo e adotado pela educação, que mobilizaram suas forças no intuito de atender a ordens superiores, descentralizando seu ensino sem condições pedagógicas e financeiras para se manter.

A criação de um SME nos propósitos de uma gestão sistêmica contribui com a educação, propondo um espaço de poder social, conferindo à instância local a competência de elaborar normas e diretrizes educacionais próprias, aproximando as instâncias de decisões do cidadão, traduzindo-se, na organização ou reorganização do Conselho Municipal de Educação (CME). Dessa forma, a autonomia municipal é conferida ao CME como instância responsável por intermediar o processo de elaboração e acompanhamento das políticas educacionais municipais.

Assim, o Conselho Municipal de Educação tem o propósito de ser o alicerce de sustentação da gestão democrática municipal, o porta-voz da sociedade civil nos espaços de decisão, na perspectiva de interferir na realidade local atuando como órgãos normativos e deliberativos dos SMEs. Contudo, muitas vezes, o CME não exerce o papel basilar, de órgãos consultivos para implementação de políticas municipais, devido à falta de subsídios de instrução e/ou preparação dos conselheiros, enfraquecendo o poder e a participação local sobre as decisões educacionais.

2.5 O planejamento educacional e a participação social

Vislumbrar uma sociedade mais consciente de seus direitos e deveres deveria ser objetivo central de um governo comprometido com a solidificação da democracia, sendo a educação *locus* privilegiado para formação de cidadãos, enquanto espaço de institucionalização processual do pensar e do fazer. No entanto,

democratizar a gestão da educação requer que a sociedade participe em todas as tomadas de decisões sobre o planejamento escolar.

Como vemos, prevalece no cenário político-pedagógico uma concepção centralizadora, em que os processos de tomada de decisão se restringem à dimensão de uma participação tutelada, não possibilitando a efetiva atuação de todos os envolvidos, direta e indiretamente, no processo educativo. É relevante compreendermos que a constituição do processo participativo está intimamente relacionada com a identidade de participação social ao longo da história.

Com o expressivo avanço tecnológico na década de 1990, houve uma retomada conservadora do liberalismo de mercado com importantes alterações no mundo do trabalho e da produção. No entanto, os impactos decorrentes dessas alterações motivou o ressurgimento das lutas que já existiam na sociedade brasileira buscando uma sociedade democrática.

A participação social vem ganhando espaço no âmbito das discussões sobre políticas públicas em busca de sua descentralização. Ela é pressuposto a elaboração dos Planos Municipais de Educação e, como também predominou no longo processo de debates e discussões em diferentes níveis a elaboração do Plano Nacional de Educação.

Para Bordenave(1994) a participação “ pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e reflexão” (p.72), isto é, ela é suscetível ao crescimento. O autor acentua que participar é envolver-se, colaborar, integrar e fazer-se presente ao processo elevando a “qualidade da participação”, conhecendo a sua realidade, refletindo sobre ela e superando condições reais ou aparentes e manejando conflitos.

O planejamento educacional está carregando o ônus das contradições econômico-sociais que refletindo diretamente nas escolas e nos alunos. Há uma equivocada conceituação sobre gestão educacional democrática pautada em uma visão gerencial economicista, sendo que a verdadeira democracia educacional passa, acima de tudo, pela participação da sociedade nas tomadas de decisões.

Para esse movimento, o autor Bordenave (1994, p.63) define duas modalidades: a **participação simbólica** em que os membros tem uma mínima influência nas tomadas de decisões mas figuram no grupo/espaco/reuniões/planejamento na ilusão de que exercem o poder; e, a

participação real em que os membros exercem a denominada qualidade participativa, influenciando em todos os processos da vida institucional.

Nesta dissertação, fizemos uma análise sobre os documentos norteadores a elaboração dos Planos Municipais de Educação procurando compreender que tipo de participação essas diretrizes estão defendendo, uma participação simbólica ou a real?

2.6 A análise das diretrizes e orientações à elaboração dos Planos Municipais de Educação

O antecedente Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, determinou, no artigo 2º, que os entes federados deverão elaborar seus planos decenais correspondentes com base no documento nacional. Embora esta exigência se repita na lei atual, o PNE 2014-2024, por sua vez, delimitou o prazo de um ano a partir da sua data de publicação, 25 de junho de 2014, para o cumprimento de tal determinação. Diante da exigência, importância e urgência, visadas no artigo 8 da Lei 13.005, na elaboração dos planos subnacionais, em parceria com o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), formaram uma rede de assistência técnica para auxiliar o cumprimento dessa ação dada aos estados, o Distrito Federal e aos municípios.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE – 2010), que tratou da temática *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação*, exerceu importância significativa no cenário educacional brasileiro, pois abriu um canal de diálogo e participação social, com entes federados, a partir das ocorridas conferências estaduais, distrital, municipais e intermunicipais.

A partir desses movimentos das esferas federadas, foi instituída a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), com sua estrutura organizacional contemplando três diretorias: Diretoria de Cooperação com os Planos de Ensino (DICOPE), que são responsáveis pelos planos de educação; Diretoria de valorização dos profissionais da Educação (DIVAPE), responsáveis pelos planos de

carreira; e Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino (DASE), que é responsável pelo Sistema Nacional de Educação.

Em cumprimento ao artigo 8º da Lei n. 13.005/2014, a SASE, em mediação da Diretoria de Cooperação com os Planos de Ensino (DICOPE), criou uma rede de assistência técnica a fim articular a função supletiva da União aos estados, Distrito Federal e aos municípios cumprindo, burocraticamente, os preceitos. Barreiro apresenta a seguinte definição de rede:

Redes são sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos, de forma democrática e participativa, em torno de causas afins. Estruturas flexíveis e estabelecidas horizontalmente, as dinâmicas de trabalho das redes supõem atuações colaborativas e se sustentam pela vontade e afinidade de seus integrantes, caracterizando-se como um significativo recurso organizacional para a estruturação técnico e social (BARREIRO, 2011).

O Ministério da Educação, o CONSED e a UNDIME constituíram um Comitê Tripartite, formando a *Rede de Assistência Técnica para a Elaboração ou Adequação dos Planos de Educação*. Em trecho retirado do documento IX Congresso CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração/2016), por Pereira e Grossi Júnior, acentua:

[...] a rede de Assistência Técnica teve como objetivo o atingimento da totalidade dos Municípios e Estados com os ditames dos planos de educação sancionados, trabalhando de forma horizontal e atendendo as expectativas de transposição de fronteiras entre o MEC e os entes federados (PEREIRA; GROSSI JÚNIOR, 2016, p.8)

Para compor as redes de ensino em cada ente federado, o Comitê indicou Avaliadores Educacionais (AEs), considerando um currículo pré-determinado, a fim de exercer a função/ perfil de (1) Coordenador Estadual, (2) Supervisor Geral, (3) Supervisor e (4) Técnico, não estabelecendo vínculo empregatício junto ao MEC.

Para assessorar os entes federados na elaboração ou adequação dos planos estaduais ou municipais, foram dispostos dois AEs para cada estado e o Distrito Federal, atendendo, no máximo, vinte municípios. Foi necessária então uma amostra do trabalho realizado nas cidades, elevando a adesão a assistência técnica. Para cada um dos 25 municípios que aderiram ao subsídio/ assistência, era

acrescido mais um novo AE técnico do Estado. A rede subsidia 5.570 municípios brasileiros e comporta AEs.

Como diretriz, orientação e estímulo aos municípios para elaborarem seus respectivos Planos de Educação, o Ministério da Educação e a SASE, em parceria com diversas instituições, elaboraram documentos norteadores, com tiragens exclusivas acessadas por meio da *internet* no portal eletrônico do MEC⁶, permitindo a reprodução parcial ou total da obra, desde que citada a fonte.

Esses quatro cadernos, que serão apresentados na seqüência, compõem os documentos norteadores que subsidiaram a rede municipal à elaboração de seus planos educacionais.

2.6.1 Planejando a próxima Década: Construindo as metas de seu município

O material “*Construindo as metas de seu município*” (BRASIL, 2014a) não possui referências específicas quanto aos sujeitos elaboradores, nem mesmo o MEC/SASE. É composto por oito páginas e o objetivo do documento, apresentado na primeira seção, é servir de instrumento orientador à elaboração do trabalho a ser desenvolvido. O próprio documento menciona:

Trata-se de um conjunto de sugestões que se iniciam com as premissas e as movimentações necessárias para a composição das comissões e a preparação das equipes, as orientações para a elaboração do diagnóstico inicial, as articulações necessárias ao planejamento integrado no território, a construção das metas e os trâmites para a aprovação do plano na forma da lei (BRASIL, 2014a, p.1).

A seguir, na 2ª seção, onde se apresentam as premissas de trabalho, destaca-se a complexidade do país em materializar o regime federativo organizado para o trabalho cooperativo, a fim de se efetivar um Sistema Nacional de Educação. Faz a referência quanto à importância e à significativa oportunidade de “os planos de educação elaborados e aprovados pelos diferentes entes federativos considerem o planejamento integrado para o território, não limitando a uma única rede ou sistema

⁶ www.pne.mec.gov.br

de ensino” (BRASIL, 2014a, p.2). Considera também que o grande desafio é edificar a unidade nacional em torno de cada uma das vinte metas do PNE, articuladas com os planejamentos da educação básica e superior de cada território, destacando as prioridades e apontando para as soluções dos principais problemas, prevendo articulação e colaboração com as políticas educacionais da União, dos estados e de seus municípios.

Mais além, o documento destaca a necessidade de dar sustentação à execução das metas por meio de ações previstas no orçamento, sugerindo que vincule o planejamento a outros instrumentos, como os Planos Plurianuais (PPA), Projeto de Lei Orçamentária Anual, entre outros.

Na terceira seção intitulada “*O trabalho de alinhamento*”, o documento o trabalho aponta a complexidade no processo de elaboração ou adequação dos planos, indica a importância e a necessidade de um trabalho coletivo. Propõe, portanto, que o ideal para a elaboração dos planos pelo município seja liderado pela secretária de educação e que ela institua uma comissão para coordenar os trabalhos naquele território, tendo em mãos o diagnóstico daquele território.

Ressalta-se que os Planos Municipais de Educação devem estar alinhados ao Plano Estadual e Nacional. Caso o Plano Estadual não tenha sido elaborado, é necessário que se faça um trabalho paralelamente às metas estaduais. O documento segue fazendo sugestões referentes à trajetória de cada uma das metas, sempre mencionando a importância do referencial para a análise e elaboração das metas locais. Apresenta princípios democráticos como a discussão do documento base e a vinculação com o Fórum Estadual ou Municipal de Educação, “envolvendo os **segmentos ligados à educação escolar** e as **representações sociais**”. (BRASIL, 2014a, p.2, grifo nosso).

Em relação ao processo, o documento vai pontuando as diretrizes para a elaboração do documento base a ser encaminhado à Câmara de Vereadores para ser aprovado no âmbito Legislativo e sancionado no Executivo.

Posterior ao processo de elaboração, como seção IV, o Caderno apresenta “*Uma proposta de agenda*”.

Na seção VI, denominada “Construindo as metas locais – sugestões de trajetórias”, são apresentadas sugestões de colaboração entre os entes federados para melhorar a meta nacional, partindo da disposição da meta local, isto é, um trabalho em equipe com visão sistêmica da educação. Para isso, propõe o

entendimento de como utilizar as trajetórias sugeridas nesse documento, pautados num planejamento democrático.

O Caderno termina concluindo que são apresentadas sugestões como ferramentas metodológicas e estatísticas para a construção de um trabalho coletivo, reforçando, por vez, o objetivo desse trabalho, como também a importância do alinhamento dos Planos e o regime de colaboração. Por fim, conclui:

O desafio é grande e o processo, que é coletivo, exigirá estudos e leituras atentas, pesquisas de dados, conhecimento da realidade local e fundamentalmente disposição para compreender que todos fazemos parte de uma unidade nacional, para que o país avance em qualidade com equidade para cada brasileiro. Esperamos que este conjunto de documentos e esta base de dados possa ajudar a planejar a próxima década, construindo políticas de Estado com foco na colaboração recíproca (BRASIL, 2014a, p.8).

Diante dessa leitura, pode-se inferir que as instruções do Caderno “Planejando a próxima década” assenta-se em uma intencionalidade democrática e no comprometimento social. No entanto, percebe-se uma autonomia decretada⁷ acerca da proposta de alinhamento dos planos municipais aos estadual e nacional:

na ausência dos pressupostos necessários ao exercício desta autonomia, os documentos oficiais do Ministério da Educação passam a exercer forte influência no delineamento dos PME. Ao exigir, sob a óptica da cooperação entre os entes federados, o **alinhamento** dos planos municipais aos planos nacionais e, sincronicamente, estabelecer mecanismos de responsabilização, desconsiderando o que, de fato, coloca-se como competência dos municípios (SILVA; OLIVEIRA, 2016, p. 118, grifo nosso).

Percebe-se acentuada limitação acerca da compreensão do termo “alinhamento” para a elaboração e/ou adequação dos planos municipais, “sugerindo a ideia de simples reprodução ou cópia do PNE” (SOUSA, 2015, p. 89), incompatível com os pressupostos de planejamento democrático.

⁷ BARROSO, João. O Estudo da Escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João. (Org). O Estudo da Escola. Lisboa: Porto Editora, 1996.

2.6.2 Planejando a próxima Década: Alinhando os Planos de Educação

O *Caderno Alinhando os Planos de Educação* (Brasil, 2014b) compõe-se de 24 páginas e se trata de um documento produzido pela SASE/MEC e teve a contribuição da Universidade Federal de Pernambuco e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

Em princípio, lê-se uma apresentação abordando a conseqüente mudança nos planos estaduais, distrital e municipais, que passaram a ser decenais e articulados ao sistema de educação, deferido na Emenda Constitucional nº59 de 2009. Adiante, propõe aos gestores a ampliação da visão sistemática de suas respectivas redes para a elaboração de metas comuns, em parceria e colaboração com os demais entes, e retrata a valorização de representações governamentais e sociais na elaboração desse documento. Aborda, ainda, o pacto federativo como base essencial para uma educação de qualidade e finaliza a apresentação do caderno agradecendo aos colaboradores.

A primeira seção se intitula “Planejamento governamental e política pública: sua relação com os planos de educação e participação social” e faz a seguinte ressalva:

O planejamento deve ser um contínuo processo de reflexão, de exame e de análise estratégica, pois envolve um conjunto de opções que conjugam componentes técnicos e políticos. Tomar decisões na seleção de alternativas e caminhos em busca dos resultados que se deseja alcançar no futuro implica um complexo processo de escolhas (BRASIL, 2014b, p.8).

No texto, acentua-se que a política pública deve envolver uma leitura da realidade na qual se aplicará, com base em um padrão de intervenção governamental em busca de soluções. A seguir, estabelece relação entre planejamento governamental, política pública e enfatiza a importância da participação social:

É importante ressaltar que espaços de participação são elementos indissociáveis do processo. Não podem e não devem ser desconsiderados, pois são os responsáveis pela qualificação das demandas sociais e garantia de maior governabilidade para a efetivação das metas (BRASIL, 2014b, p.8).

Observamos que a apresentação dessa orientação insere-se na gênese da Gestão Democrática, expondo a participação como um processo decisório na consolidação e ampliação do espaço público.

Na segunda seção, denominada “Avanços recentes na legislação e nas políticas educacionais”, o documento realça as conquistas na educação, juridicamente, dentre as quais menciona a LDB de 1996, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) como um novo modelo de financiamento do ensino fundamental, e a já mencionada Lei nº 10.172/2001, que estabeleceu o PNE (2001-2010), em que se traçaram os novos rumos para as políticas e ações governamentais. A mencionada Emenda Constitucional nº 59/2009 é exposta, nesse caderno, junto aos marcos para a efetivação de política de estado. Mais adiante, o texto menciona documentos constitucionais direcionados à expansão e valorização da educação.

O caderno, na sua quarta seção denominada “Plano Nacional Educação e seu alinhamento com os planos locais: o desafio da pactuação”, afirma que “a pactuação deve começar na fase de elaboração participativa das metas e estratégias” (BRASIL, 2014b, p.12), reforçando que esses acordos devem ser firmados, fundamentalmente, nas diretrizes do PNE 2014-2024 estabelecidas com base do diagnóstico da educação nacional construído com amplas contribuições de conselhos e outros órgãos de participação social.

O documento reconhece que, no planejamento, estabelece-se um cenário de conflitos de interesses, mas destaca que, a partir do alinhamento do PNE com os demais planos de educação, fortalecem-se as articulações institucionais. A respeito do regime de colaboração, especifica:

Formas de colaboração são estabelecidas cotidianamente: convênios, repasses, transferências compulsórias, acordos de trabalho comum entre conselhos normativos de diferentes esferas de gestão etc. O **Regime de Colaboração**, porém, é **mais do que um conjunto de formas de colaboração**. Deve ser entendido como um conjunto coeso de diferentes iniciativas e formas de colaboração, construído como método de organização dos sistemas de ensino para a garantia do direito à educação básica com qualidade. Esse conjunto orgânico e sistêmico de formas de colaboração será realidade no contexto da educação brasileira quando um pacto federativo for construído para o exercício das competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios [...] (BRASIL, 2014b, p13).

A quinta seção, intitulada “Elaboração ou adequação, aprovação, acompanhamento e avaliação dos planos de educação”, apresenta a estrutura do plano quanto à elaboração ou adequação dos planos já aprovados na vigência do PNE (2001-2010), apontando que 12 planos estaduais e 1.600 planos municipais foram aprovados, por Lei, na vigência do PNE anterior. Versa ainda sobre a importância da participação democrática com todos os atores envolvidos na elaboração e efetivação das decisões acerca da educação, alegando que “quanto mais representativa for a participação na elaboração do plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação” (BRASIL, 2014b, p.14).

Nesta mesma seção, também aponta a qualidade técnica como procedimento fundamental para preparar uma minuciosa análise da situação educacional no processo de elaboração do plano (BRASIL, 2014b, p.15). Na seqüência, define uma proposta de trabalho sintetizada nos seguintes itens:

- a) procedimentos, roteiros, atividades e sugestões para efetivação do trabalho nas instituições educativas (escolas, instituições de ensino superior e demais instituições);
- b) mobilização da comunidade, incluindo o envio de documento base para a elaboração ou adequação do plano;
- c) realização de reuniões com as equipes e comissões encarregadas do processo de mobilização e elaboração ou adequação;
- d) indicação de realização de seminários, simpósios, dentre outros;
- e) organização de equipe de sistematização;
- f) previsão de mecanismos de acompanhamento e avaliação;
- g) previsão de encaminhamento de projeto de lei para o legislativo.

Continua, em curso, indicando que os procedimentos para a aprovação são definidos num processo coletivo que deve se findar com a aprovação democrática do plano. Nessa conjuntura, a presença e participação da sociedade em conferências, encontros, audiências públicas ou plenárias organizadas e coordenadas pelos órgãos gestores dos sistemas de ensino, de espaços colegiados de representação social ou de fóruns de educação, mostra-se com total relevância na elaboração ou adequação da proposta da educação.

Finaliza o caderno com as “Orientações operacionais e estratégicas para a implantação do plano de educação”, em que se destacam algumas

orientações, visando garantir o cumprimento dos princípios norteadores, considerando-se os aspectos: a) articulação entre os planos; b) utilização das bases das diretrizes educacionais do PNE (2014-2024) no processo de elaboração ou adequação dos planos de governo; c) organicidade nos programas de governo para o decênio; d) estabelecer estratégias de articulação das políticas públicas entre as esferas de governo; e) definir estrutura de monitoramento e avaliação dos planos; f) manter constante o debate local nas instâncias colegiadas com ampla participação e atribuições bem definidas.

Apreende-se, na construção da síntese desse caderno, que ele se assenta em uma concepção de planejamento democrático, apresentando em sua redação movimentos favoráveis à efetivação de uma soberania popular nos processos de tomada de decisões. Ele assinala que, no processo de elaboração ou planejamento dos planos municipais, as comissões responsáveis deverão cuidar para que as metas e estratégias, expostas no PNE (2014-2024), voltadas a atender diretrizes nacionais constem nos planos locais, fato este que justifica o alinhamento dos planos ao documento nacional. Levando em consideração a concretização do chamado regime de colaboração, esse alinhamento, em certa medida, faz-se necessário. Todavia, ele não pode ser confundido com cópia, comprometendo a autonomia do município à efetivação das metas no contexto local, conforme pesquisa aqui feita observou ao analisar os planos de diversos municípios.

2.6.3 Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação

Este Caderno (BRASIL, 2014c) também foi elaborado pela SASE/MEC e permite a reprodução parcial ou total. Foi concebido em 63 páginas e organizado com uma apresentação e quatro seções. Na apresentação, são destacadas dificuldades e limitações na concretização do planejamento educacional, como demonstra o fragmento:

Planejar, nesse contexto, implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação das desigualdades que são históricas

no Brasil. Para isso, é preciso adotar uma nova atitude: construir formas orgânicas de colaboração entre os sistemas de ensino, mesmo sem que as normas para a cooperação federativa tenham sido ainda regulamentadas (BRASIL, 2014c, p.5).

Salienta que o alinhamento dos planos de educação com as esferas estaduais, distrital e municipal instaura um importante passo na construção do Sistema Nacional de Educação, a fim de firmar acordos e reduzir as lacunas na educação.

Este fascículo foi elaborado em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e contou, também, com as contribuições da ANPAE. O texto apresenta análises e informações de cada meta nacional e tem o objetivo de aproximar os agente públicos e a sociedade em geral dos debates e desafios à melhoria da educação. Destaca-se ainda o propósito de “sensibilizar a todos sobre as responsabilidades a serem assumidas” (BRASIL, 2014c, p.6), inserindo, em seu discurso, a necessidade de ampliar o diálogo e a participação de todos, possibilitando as efetivas mudanças que promovam equidade e qualidade da educação.

A primeira seção denomina-se “Responsabilidades definidas e necessidades de articulação: a oportunidade do novo PNE”. Nela, reafirma-se o papel da União de organizar o sistema federal de ensino e estimular as esferas de governo a assumirem compromissos comuns por meio da elaboração dos planos educacionais integrados e articulados para, assim, garantir formas de colaboração entre os sistemas de ensino.

Apresenta-se na segunda seção, intitulada “*O espírito deste PNE: uma política de Estado de educação para a próxima década*”, o material reforça os compromissos ao se construir um plano de educação:

A elaboração de um plano de educação não pode prescindir de incorporar os princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação de milhares de pessoas todos os dias (BRASIL, 2014c,p.9).

Na terceira seção, “*Os maiores desafios do processo de elaboração dos planos de educação*”, pontua-se a imprescindibilidade de “superar a visão fragmentada da gestão” (BRASIL, 2014c, p.14) por meio da adoção de uma visão

sistêmica sobre gestão local. Reforça-se, novamente, o proposto na Constituição Federal de 1988 acerca do compromisso dos entes federados com as 20 metas do PNE e reitera a relevância dessas metas nos planos de cada território para o estabelecimento de colaboração entre as esferas.

Na última seção, “*O Plano Nacional de Educação: metas e estratégias*”, apresenta-se cada uma das 20 metas do PNE (2014-2024), detalhadamente, apontando sua relevância. Algumas estratégias são inseridas juntamente com as informações, dados e análises das respectivas metas, contextualizando com o diagnóstico que resultou na sua inserção no documento. Ao final da discussão de cada meta, são apresentadas informações complementares, como endereços de páginas da *web* que possam fornecer subsídios na construção do próprio material em cada território.

A redação desse material atende aos objetivos propostos de se aproximar agentes públicos e a sociedade civil, integrando-os na construção de tramas educacionais como também na agregação aos entes federados. O texto apresenta, ainda, a relevância das metas nacionais que, mesmo não sendo de responsabilidade direta dos municípios, são indispensáveis na execução do plano nacional. O caderno expõe o comprometimento político e social ao delinear um planejamento de linhagem democrática. Sob outra perspectiva, nota-se restrições nas orientações dadas por esse caderno, especificamente, quanto ao planejamento, ao dispor que é “fundamental que cada uma das metas nacionais seja conhecida, analisada e incorporada, mantidas as proporções e destacadas as particularidades, nos planos de cada território” (BRASIL, 2014c, p.13). Opondo-se à análise de Sousa (2015) sobre o mesmo documento, a leitura feita aqui dos planos municipais permite considerar que, frequentemente, os municípios restringem suas metas àquelas definidas nacionalmente, ainda que elas não condigam com sua responsabilidade e ultrapassem limites de sua autonomia.

Na análise feita sobre os planos de educação, no capítulo 1 desta dissertação, nota-se que muitos municípios atenderam burocraticamente a exigência de relevância da meta nacional, principalmente nos requisitos que se referem aos aspectos financeiros. Por outro lado, outros planos municipais não atenderam a tais orientações e excluíram metas que não condizem com a sua realidade. Essas constatações levam à realização desta pesquisa, com o objetivo de compreender

como os processos de elaboração dos planos municipais foram vivenciados nesses diferentes municípios.

2.6.4 O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações

Esse documento (BRASIL, 2014d) compõem-se em 21 páginas subdivididas em seis seções. Inicia-se com a seção denominada “**O grande desafio**”, em que apresenta dois aspectos fundamentais do novo PNE (2014-2024): vinculação dos recursos para o financiamento, com prevalência sobre os Planos Plurianuais (PPAs)⁸; cumprimento dos fundamentos relevantes para articular o Sistema Nacional de Educação (SNE); e o pacto federativo. Adiante, destaca a relevância e a sintonia necessárias à elaboração ou adequação do Plano Municipal de Educação, com qualidade técnica e participação social, de maneira que ele resulte em um documento coerente, integrado e articulado aos respectivos Planos Estadual e Nacional para, assim, legitimar o êxito do PNE. Por fim, ressalta que o objetivo do Caderno é subsidiar o trabalho dos Dirigentes Municipais, das equipes técnicas e das Comissões que coordenarão a materialização do documento municipal.

A seção II, “*Premissas Importantes*”, inicia-se apresentando que o desafio “é construir em todo Brasil a unidade nacional em torno das 20 metas” (BRASIL, 2014d, p.7), e aponta as bases relevantes ao processo de elaboração ou adequação do PME: agilidade e organização. Considerando o curto prazo para a concretização deste documento, pois o trabalho envolve levantamento de dados e informações, análise, consultas, decisões e acordos políticos, reconhece-se que esse não é um processo rápido. Quanto a legitimidade o material destaca:

O PME deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal. O Plano Municipal de Educação é de todos que moram no município; portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura (BRASIL, 2014d, p.7, grifo nosso).

⁸ É um instrumento que visa organizar e viabilizar ação pública a fim de viabilizar os fundamentos e objetivos da República, num período mais encurtado de 4 (quatro) anos.

Na mesma seção, atribui a constante importância dos dirigentes municipais, dos prefeitos e seus secretários, ao desempenharem o papel de “importantes lideranças na construção das decisões que vincularão o projeto educacional com o projeto de desenvolvimento local” (BRASIL, 2014d, p.7).

Ainda nessa seção, pontua que o Plano Municipal de Educação (PME) é a tradução das necessidades e capacidades educacionais, articuladas com os instrumentos de planejamento Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). É, portanto, um projeto a ser elaborado por todos os órgãos educacionais do município e não apenas do órgão gestor da rede, devendo, assim, conquistar sua legitimidade ao considerar o percurso histórico, os aspectos socioculturais e ambientais, denominado por “intersectorialidade”, em que todos os parceiros irão construir o plano e, posteriormente, compartilhar de seus benefícios.

Na seqüência, “O Plano em cinco etapas”, são apresentados as ações voltadas ao encadeamento do trabalho:

- a) **Definir e distribuir responsabilidades:** pontua atos e questões de ação política, tais como: instituir ou reafirmar a comissão elaboradora; nomear a equipe técnica para que faça o levantamento dos dados educacionais e que elabore um Documento-Base que é a proposta preliminar do PME e servirá de referência para debates; empoderar a Comissão Coordenadora e a Equipe Técnica atribuindo a ela a tarefa de validar, organizar e liderar um amplo debate do Documento-Base; organizar as atividades pactuando um cronograma a serem efetuadas as ações do planejamento.
- b) **Elaborar o Documento-Base:** Considera, por sua vez, três aspectos indispensáveis a essa etapa: um bom diagnóstico; a coerente sinergia das metas e estratégias com o PNE e o PEE; Indicação dos responsáveis pelo monitoramento e avaliação do documento base.
- c) **Promover um amplo debate:** Assume os pressupostos da Gestão Democrática: respeito mútuo, responsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas decisões a fim de aperfeiçoar o Documento-Base.

- d) **Redigir o Projeto de Lei:** Depois de revisar e examinar a viabilidade das mudanças e adequações propostas num amplo debate, a equipe técnica elaborará sua versão final, a ser encaminhada ao Poder Executivo que elaborará um projeto de Lei.
- e) **Acompanhar a tramitação na câmara municipal:** após a equipe técnica elaborar o documento final, a câmara municipal promoverá reuniões e audiências públicas sobre distintos temas. Para isso, haverá participação da comunidade e principalmente da Comissão a fim de acompanhar o trâmite.

Dando continuidade, na seção IV, “*Algumas orientações técnicas*”, o caderno orienta que, para produzir um bom diagnóstico, a equipe técnica deve buscar dados e informações relevantes ao contexto local, bem como indica os portais da educação para tal levantamento. Também sinaliza a corresponsabilização dos entes federados na construção das metas a serem construídas em consonância com o PEE e o PNE, para que o trabalho entre as instâncias seja colaborativo, assim como encaminha a definição dos indicadores. Considera o trabalho da equipe técnica de monitoramento e avaliação dos planos, em todas as instâncias ao longo de sua vigência, primordial na construção das estratégias que traduzam as escolhas e reflitam a colaboração.

Na seção V, “*O trabalho começa agora*”, orienta a agilidade e legitimidade na elaboração desse material, atentando-se ao tempo (1 ano) para toda a tramitação desse documento. Para tanto, não deixa de mencionar o seguinte aspecto:

Um processo cuidadoso e democrático certamente resultará em uma proposta de plano de representar os anseios e os esforços de toda a sociedade em torno dos avanços necessários à educação (BRASIL, 2014d, p.20).

Na seção VI, “*Não deixe de consultar*”, sugere leituras sobre o Plano Nacional de Educação e finaliza apresentando os colaboradores e pontuando a responsabilidade do SASE/MEC sobre esse caderno.

Do exposto até o momento, constata-se que o documento evidencia, em sua redação, a valorização de um planejamento democrático, como se vê na descrição.

A orientação admite pressupostos de organização, colaboração e legitimidade e, para isso, propõe a submissão do PME ao amplo debate, desde a elaboração do Documento-Base aos trâmites do Executivo, sendo fundamental a participação social e política de todos de forma a colaborar e enriquecer as discussões, considerando as distintas visões e realidades sociais. Também salienta a importância de todos para supervisionar a execução e materialização das metas propostas no plano municipal.

Nas etapas de orientação ao processo de elaboração do PME, considera necessário definir e distribuir responsabilidades entre os representantes de escolas, de outros setores das prefeituras, da secretaria de educação, dos Conselhos de Educação, das universidades do município e, também, da “participação de representantes da Câmara de Vereadores desde o princípio do processo” (BRASIL, 2014d, p.9), demonstrando o comprometimento social do poder legislativo com a educação.

2.7 Considerações sobre a análise dos documentos de orientação ao planejamento da educação municipal

Transparece, na leitura feita sobre os documentos norteadores que estas instruções direcionaram a um planejamento burocrático com uma participação simbólica, pois, embora a elaboração do plano alinhada a metas estaduais e nacionais reforce a intenção de se construir um Sistema Nacional de Educação articulado, o trabalho torna-se irrelevante quando não se tem normas estabelecidas que garantam a efetivação do regime de colaboração, que compreendemos ser uma pré-condição para a elaboração do documento decenal.

O quadro se agrava ainda mais quando se estabelece a agilidade determinando o prazo tão encurtado, de um ano, para a construção dos planos, inviabilizando a construção efetiva e democrática de planejamento, embora haja um discurso em prol do processo participativo, porém superficial.

Tendo em vista que os planejamentos educacionais no país são tão importantes, é indispensável um tempo adequado para a formação dos membros da

comissão elaboradora e para elaboração de um Plano Municipal de Educação. Relembramos que, nem o governo federal, que levou 3,5 anos para elaborar e aprovar o seu plano, cumpriu o prazo de 2 anos para a realização das metas intermediárias do PNE, como a instituição de um Sistema Nacional de Educação.

Neste exercício de análise dos documentos norteadores do planejamento educacional, constata-se que, embora os quatro cadernos assumam pressupostos do planejamento democrático, inserindo em seus discursos a proposta de diálogo, debate e participação política e social, porém nenhum deles faz referência ao principal entrave para a execução dos planos: a dependência financeira dos municípios e, direcionando esses, a adotar metas que não são de suas responsabilidades.

3 PROCESSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

O percurso metodológico foi construído a partir dos objetivos da pesquisa e estrutura-se na construção de dados relevantes para a compreensão do tema: a materialização dos Planos Municipais de Educação (PME) e a obtenção de respostas aos questionamentos que surgiram no decorrer deste trabalho. Entre os questionamentos, estão: no seio de uma sociedade que se pretende democrática, quais seriam os limites e as possibilidades de ação dos municípios que atuam com intuito do alcance de uma educação escolar de qualidade? De que forma os municípios utilizam de sua “autonomia” para articular e efetivar as ações propostas nos PME? Como se vem constituindo e articulando a organização/gestão dos sistemas municipais de educação com o objetivo de alcançar as metas estipuladas no Plano Nacional de Educação? Quais são os impactos do PNE na gestão dos municípios da UNDIME do interior paulista?

Para compreendermos o processo de elaboração dos instrumentos utilizados no planejamento da política educacional no âmbito municipal, optou-se por analisar os Planos Municipais de Educação, pois eles refletem alguns dos desdobramentos a respeito dos esforços empreendidos no processo de formulação de uma proposta de lei, decenal, para a educação, articulada com uma política nacional. Alguns desses desdobramentos se expressam na tendência dos sistemas de ensino atenderem às exigências burocráticas sem considerar as especificidades impostas pelo contexto ou fazer uso destas mesmas exigências para criar mecanismos de resistências, tanto para atender às demandas da coletividade quanto para atender a interesses menos explícitos (LIMA, 2008).

Ao analisar a produção da temática da área de estudo, optou-se por uma investigação de natureza metodológica qualitativa, delineada por um estudo de caso, a fim de permitir conhecimento amplo e detalhado, pois, o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p.22).

Esta é uma pesquisa do tipo qualitativa, tendo em vista que o estudo qualitativo “descreve uma situação, favorece com um rico campo de dados descritivos, contempla uma flexibilidade focalizando o contexto da realidade

complexa” (LUDKE; ANDRÉ, 2014, p.20). No entanto, a dimensão quantitativa também comparece no tratamento dos dados. Conforme analisa Gamboa (2009) – ao comentar a relação intrínseca entre “quantidade-qualidade” –, as dimensões quantitativas e qualitativas, quando aplicadas a um mesmo fenômeno, modificam-se, completam-se e transformam-se uma na outra de tal maneira que não podemos concebê-las uma sem a outra. Com isso, o autor compreende que “essas duas dimensões não se opõem, mas se inter-relacionam como duas fases do real num movimento cumulativo e transformador” (GAMBOA, 2009, p.105).

Essas dimensões (quantitativa e qualitativa) foram utilizadas, também, por meio de uma pesquisa exploratória, para compreender e, ainda, chegar ao objeto de estudo, conforme descrito no primeiro capítulo.

Como este trabalho se estrutura em análises bibliográficas e documentais, relativas à temática do estudo, recorre-se a literaturas da área que ajudam a compreender os desdobramentos do Sistema Nacional de Educação (SNE) e as suas articulações em um regime federativo de colaboração. Com a mesma atenção, buscou-se apreender a gênese da questão: Como os princípios democráticos se revelam nos discursos e nas orientações legais, no cenário político educacional e nas diretrizes ligadas a educação?

Quanto ao delineamento da pesquisa, Gil (2012) define que a pesquisa documental “é desenvolvida a partir de material já elaborado, e reside sobre a vantagem de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”(GIL, 2012, p. 50). A pesquisa documental, embora se assemelhe à bibliográfica, distingue-se pela natureza da fonte, valendo-se de materiais que não receberam tratamento analítico ou que foram reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Em todo o percurso desta pesquisa, foi feito um estudo bibliográfico sobre o processo histórico dos planos de educação. Esse estudo possibilitou a compreensão do campo das intencionalidades que permeiam o cenário político-educacional. O objetivo de delinear este trabalho partindo de uma análise bibliográfica, foi o de buscar uma fundamentação teórica sobre a temática e compreender o quadro legal sobre o planejamento educacional.

O estudo documental culminou na análise sobre os Planos Municipais de Educação (PME) de uma região da UNDIME no interior paulista, formada por 16

municípios de médio e pequeno porte⁹. Foi analisado o quadro legal composto pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e pelo Plano Nacional de Educação (Lei nº13.005/2014), entre outros documentos oficiais, citados na referência desta dissertação.

Quanto à técnica de coleta de dados, utilizou-se a entrevista reflexiva, em busca da horizontalidade e interação com as relações de poder e com o contexto social (SZYMANSKI, 2011). Essas entrevistas foram individuais e orientadas por questões estruturantes, que levaram a compreender como se estabelece a relação entre os entes federados (União, estados e municípios) e como os sujeitos participantes do processo de elaboração dos PMEs percebem as ações políticas implícitas nessa relação, que orientam a gestão municipal no processo de execução das políticas elaboradas em esferas centralizadas.

Como técnica de coleta de dados, utilizou-se, também, questionários abertos, com o intuito de se conhecer a formação acadêmica dos sujeitos elaboradores dos PMEs.

Os questionários e as entrevistas foram realizados com 12 (doze) participantes da pesquisa, sendo 6 (seis) entrevistados no município A, de menor porte, e 6 (seis) no município B, de maior porte. Os participantes foram escolhidos após contato realizado com o responsável pela comissão elaboradora dos Planos Municipais de Educação, que indicou os sujeitos, considerando a relevância do participante, para responder ao problema da pesquisa, mediante seu nível de participação no processo.

A coleta dos dados foi realizada no âmbito da própria Secretaria de Educação desses dois municípios ou no local de preferência dos entrevistados, com agendamento prévio e consentido, pois alguns desses sujeitos estão atuando em outros locais, por possíveis remanejamentos de cargo ou função, no momento da coleta de dados.

Foi utilizado um aparelho gravador de voz para registrar as entrevistas, quando assim consentido pelos entrevistados. Em duas entrevistas, a gravação não foi consentida e, nesse caso, foi transcrita, simultaneamente, a conversa com o participante. Esse processo foi realizado a partir do momento que se adentrou no contexto real das Secretarias de Educação, com o objetivo de compreender o

⁹Em decorrência do compromisso assumido junto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP – UNOESTE), não identificaremos os municípios. (Protocolo nº 3864)

processo de elaboração desses documentos oficiais, os Planos Municipais de Educação.

Neste estudo, buscou-se identificar os aspectos teóricos, políticos administrativos e funcionais, que orientaram o trabalho da equipe gestora do PME, para assim, realizar a análise propriamente dita, no sentido de compreender o movimento entre do âmbito local e o nacional, conforme os pressupostos da abordagem *mesoanalítica*, abstraindo, nesse percurso, elementos que ajudam no entendimento das concepções de autonomia e gestão, com seus limites e possibilidades, diante dos princípios de cooperação e colaboração entre os entes Federados, como previstos constitucionalmente.

Assim como Lima (2008), trabalhou-se com a hipótese de que a própria ordem burocrática pode produzir certo grau de desconexão e fragmentação entre as distintas orientações normativas, resultando no que o autor denomina de “infidelidade normativa”.

Para isso, o aporte teórico da análise *mesoanalítica*, comum no âmbito da Sociologia das Organizações, tem o propósito de não focalizar apenas o âmbito macro (o Estado e o poder político-econômico) ou o âmbito micro (os atores e suas práticas no contexto), mas apreender o modo de *funcionamento díptico*¹⁰ dessas organizações, considerando o poder burocrático e a ação organizacional dos sujeitos frente às determinações legais, adequando-as às normas, sem afetar seus interesses.

Compreende-se que cada entrevista se constrói, seguindo uma lógica específica. Desse modo, o trabalho analítico sobre essas narrativas deu-se através de análises do discurso integralmente transcrito. E, por meio desse material, procedeu-se com o método da análise de conteúdo clássico denominado por Bardin (2009, p. 91) como “grelhas de análise categorial”, privilegiando a repetição de frequência de temas apresentados no conjunto das entrevistas. Embora, ao percorrer o nível aparente das entrevistas, essa técnica permita identificar as regularidades, as circunstâncias, as semelhanças e o distanciamento nos discursos, em um nível mais profundo, ela identifica as brechas que podem enriquecer o conteúdo das informações. Deste modo, contemplou-se, também, a técnica de “decifração estrutural” (BARDIN, 2009), em que as entrevistas são analisadas não

¹⁰ Termo utilizado por Licínio C. Lima, na obra “A Escola como organização Educativa: uma abordagem sociológica”. p.47. São Paulo: Cortez, 2001.

como um conjunto de falas onde se abstraem informações únicas, mas um conjunto de discursos onde é possível decifrar as particularidades e as abstrações que nos permitem compreender o contexto de um modo mais abrangente.

3.1 Caracterização dos municípios

Os municípios que são contemplados neste estudo pertencem a uma região da UNDIME no interior paulista. Com o objetivo de melhor articular, mobilizar e integrar esses municípios, a UNDIME subdividiu essa região em polos compostos por 16 municípios, em média, com cada polo representado por um Dirigente Municipal de Educação e um suplente.

Este estudo está sendo realizado com dois municípios, um de pequeno porte (município A) e um de médio porte (município B), ambos pertencentes ao mesmo polo. Eles estão localizados, geograficamente, na região oeste do Estado de São Paulo. Essa região destacou-se, entre os séculos XIX e XX, como uma das principais regiões produtoras de café que atualmente, está voltada para o agronegócio, em especial para a pecuária e ao cultivo da cana-de-açúcar.

O município A tem uma extensão territorial de 347,65 km² e uma população de 23.677 habitantes, sendo 90,96% residentes em área urbana. Dentre o total de habitantes, 6.081 estão em idade escolar (zero a 19 anos de idade), representando aproximadamente 26% dessa população. A taxa de analfabetismo da população do município de 15 anos ou mais, é 6,99%, descrevendo uma taxa expressiva com relação ao total de habitantes. A população de 18 a 24 anos com, pelo menos, o Ensino Médio completo corresponde a 66,15%, segundo o Censo Demográfico de 2010.¹¹

O município B, com limite territorial de 560 km² de extensão e 16, 5600 km² em perímetro urbano, possui, em 2017, uma população estimada de 217.290 habitantes, aproximadamente 98% desses residentes em área urbana. A taxa de analfabetismo expressa nesse município, com população de 15 anos de idade ou mais é de 3,91%. A população de 18 a 24 anos com, pelo menos, o Ensino Médio

¹¹ SEADE 2017.

completo representa 68,17% da população. Estes dados são informados pelo Censo demográfico de 2010.¹²

O município A possui 13 (treze) Conselhos Municipais e o município B 10 (dez) também denominados por Conselhos de Políticas Públicas. Esse movimento de participação demonstra, num primeiro momento, o esforço e adesão de princípios democráticos e de exercício da cidadania, garantidos constitucionalmente, que permitem à sociedade civil atuar ativamente nos conselhos.

É importante explorar o efetivo papel dos Conselhos Municipais de Educação (CME) que é o de representar os interesses da respectiva categoria. Sendo assim, quanto mais pluralidade em sua composição, mais os conselheiros expressarão as intenções e necessidades para a educação municipal.

A composição do conselho deve garantir a participação dos seguintes segmentos: profissionais da educação, familiares e estudantes, que assumem uma dimensão política com competências deliberativas, sendo órgãos de representatividade social de fundamental importância para a definição dos rumos da educação, como também é por meio dos CME que se efetiva a gestão democrática.

A democratização ampliou o acesso conhecimento, como também ao exercício da cidadania, proporcionando abertura nos espaços de deliberações de poder do Estado. Fruto dos processos democráticos a sociedade passa a adquirir novos valores e princípios como a tomada de consciência e o sentimento de pertencimento do bem público.

Deste movimento da democratização da gestão pública os conselhos assumem a função de responder aos anseios da sociedade e passam a ser órgãos do Estado.

Por essas razões, Bordignon (2009) aponta diante da transitoriedade de governos, que o conselho de educação tem o papel fundamental para garantir a continuidade das políticas educacionais. “Os conselhos de educação ocupam uma posição e exercem uma função mediadora entre Governo e sociedade” (p.66)

Representando por um amontoado de aspirações da sociedade, um Conselho de Educação somente se efetivará se compartilhar em sua totalidade as decisões harmônicas entre as intenções governamentais e os interesses sociais e,é

¹² SEADE 2017

por esse processo de pluralidade e representação social que se efetivará a gestão democrática nos planejamentos educacionais.

3.1.1 A trajetória de adequação e/ou elaboração dos Planos Municipais de Educação

Lamentavelmente não obteve-se acesso a documentos oficiais que ajudassem a compreensão do processo de elaboração do PME do município A. O acesso a esses documentos perpassa forte questão política, pois muitos dos gestores que participaram do processo foram remanejados de cargos ou serviços e – embora tenhamos cumprido todas as etapas do processo burocrático, conforme solicita o Comitê de Ética em Pesquisa – demonstraram uma forte resistência em colaborar com esta pesquisa oferecendo acesso a esses materiais. Portanto, os dados que são utilizados para compreender esse movimento são abstraídos, quase exclusivamente, das entrevistas.

No município B, teve-se acesso a alguns materiais e constatou-se que já havia um Plano Municipal de Educação no momento de aprovação do atual PNE (2014). No entanto, a Secretaria de Educação teve o papel central de gerenciar a atualização desse plano¹³. Neste tópico, descreve-se como se deu o trabalho em torno dessa atualização.

A primeira etapa do processo foi de caráter técnico. A Secretária de Educação constituiu uma comissão formada por supervisores de ensino, coordenadores pedagógicos, psicólogas, assistentes sociais, representantes da educação integral, diretora de departamento e secretária adjunta, para, juntos, desempenharem as diferentes etapas do trabalho. Por meio de inscrição e sorteio, ocorreu o processo de seleção dos representantes das escolas. Primeiramente, foi encaminhado um e-mail às escolas para que os interessados se inscrevessem. Posteriormente, foi realizado um sorteio, priorizando um representante da educação

¹³ Os dados sobre o processo de elaboração/adequação do PME do município B foram obtidos a partir de documentos da fundamentação legal e breve histórico, fornecidos pela Secretaria de Educação desse município B, como também relatos da participante ativa na elaboração do documento.

infantil e outro do ensino fundamental. Foram acrescentados a essa equipe representantes da rede municipal de ensino, sendo 2 (dois) diretores, 2 (dois) orientadores pedagógicos, 2 (dois) professores, 01 (um) professor comunitário e 1 (um) educador infantil.

Também foram encaminhados convites a instituições educacionais públicas e privadas, sindicatos, conselhos municipais (FUNDEB, entre outros), para que pudessem compor a equipe responsável pela atualização do PME.

A primeira etapa de mobilização ocorreu em 24 de fevereiro de 2015, no centro de formação desta cidade. Dessa reunião, resultou a composição da Equipe Coordenadora e da Equipe Técnica do PME.

A abertura do evento contou com a presença do Prefeito Municipal, que estava no executivo, no ano de 2015, e, na ocasião, falou sobre a importância da participação da comunidade na construção de um documento que norteará a educação nos próximos dez anos. Em seguida, o evento proporcionou uma palestra com o Promotor da Vara da Infância e Juventude sobre a legislação que norteia o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e a importância dos Planos Municipais de Educação, reforçando a importância da construção coletiva e democrática para a reelaboração desse documento.

Dessa reunião, organizou-se a Equipe Técnica e Coordenadora com a função de realizar o diagnóstico do município. Para isso, deveriam analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional no município, definir as metas, estratégias e indicadores municipais articulados aos Planos Estaduais e Municipais de Educação e oferecer uma proposta de Documento-Base à Comissão Coordenadora que discutiria e validaria a proposta, organizando, posteriormente, o debate público.

Ainda nesse evento, a Secretaria de Educação Municipal disponibilizou uma comissão de técnicos, para atuarem no PME, apresentando, também, um breve cronograma do trabalho.

A partir das divisões das comissões de trabalho, publicou-se um Decreto Municipal, nomeando os integrantes da Comissão Coordenadora e da Equipe Técnica, para atuarem no movimento de reelaboração do documento. Mesmo após a publicação do decreto, outros integrantes que, anteriormente, haviam sido convidados, mas não compareceram à primeira reunião, passaram a compor a equipe técnica.

Nos documentos disponíveis pela Secretaria Municipal de Educação desse município, consta a participação na atualização do PME das seguintes instituições:

- Secretaria Municipal de Educação;
- Secretaria Municipal de Administração;
- Secretaria Municipal de Saúde;
- Secretaria Municipal de Finanças;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- Secretaria Municipal de Cultura;
- Secretaria Municipal de Esportes;
- Secretaria Municipal de Assuntos Vários e Cooperação em Segurança Pública;
- Secretaria Municipal de Assistência Social;
- Secretaria Municipal de Comunicação;
- Secretaria Municipal do Meio Ambiente;
- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- Conselho Municipal de Políticas Públicas da Juventude;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB;
- Secretaria Estadual de Educação;
- Promotoria da Infância e da Juventude;
- Duas Universidades particulares do município;
- Duas Universidades Públicas;
- Escolas Técnicas Estaduais (ETEC);
- Sindicato dos Trabalhadores;
- Colégios Particulares.

Os integrantes nomeados tiveram o papel de realizar atividades, compartilhando a vontade política e administrativa em contribuir e participar da gestão da Educação Municipal, principalmente no que tange à atualização do PME.

A equipe Técnica voltou a se reunir no dia 05 de março de 2015, com o objetivo de promover orientações técnicas para a elaboração do Documento-Base, apresentação do cronograma das atividades, divisão das equipes e início dos trabalhos. Os grupos foram coordenados pelos membros da Comissão de Técnicos da Secretaria de Educação.

Tabela 1 - Organização dos grupos, metas e temas.

GRUPOS	METAS	TEMAS
Grupo 1	01	Educação Infantil
Grupo 2	02-05-06	Ensino Fundamental – Alfabetização e Educação Integral
Grupo 03	04-07-08	Educação Inclusiva – Aprendizagem na Idade certa – Escolaridade média
Grupo 04	03–09- 10 – 11	Ensino Médio – EJA – educação Profissional – EJA integrada à educação profissional.
Grupo 05	12-13-14	Educação Superior – Titulação de professores e da Ed. Superior – Pós Graduação.
Grupo 06	15-16-17-18	Formação de professores – Formação Continuada – Valorização do Professor – Plano de carreira docente.
Grupo 07	19-20	Gestão Democrática - Financiamento da Educação

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base no material da Secretária de Educação do município B.

Com a subdivisão dos trabalhos, ocorreram encontros periódicos entre os membros da comissão de técnicos da Secretaria de Educação Municipal, que reuniam-se, com o objetivo de estudar documentos e organizar as fases do trabalho. Em um desses encontros, para explicar sobre o planejamento orçamentário, houve a presença de um funcionário da Secretaria Municipal de Finanças e da Diretoria de Departamento Orçamentária.

Periodicamente, eram realizados encontros com os membros dos grupos de trabalho para a apuração dos dados e informações, para situar a situação educacional do município, em todos os níveis de ensino e, também, para a elaboração das metas e estratégias. Nesse processo, foram utilizados, como documentos norteadores, o PME anterior e a Lei 13.005/2014, que aprovou o atual Plano Nacional de Educação.

Após a elaboração do Documento-Base de cada meta, iniciou-se uma nova fase de trabalho. Foram realizadas miniconferências, abertas aos interessados e contando com a participação de técnicos da Secretária de Educação, para delinear e definir as metas e estratégias elaboradas pelo grupo.

Em 07 de maio de 2015, os membros da equipe técnica apresentaram a proposta do Documento-Base à Equipe Coordenadora. Nesse encontro, foram apresentadas as metas 09, 10 e 11.

Inicialmente, haviam sido planejados três encontros: no dia 07 de maio, discutiram as metas 09 a 16; no dia 08 de maio, as metas 17 a 20; e, no dia 11 de maio, as metas de 01 a 08. Porém, diante da importância dessa etapa, as metas foram redistribuídas e acrescentaram-se outros dias para sua exposição e discussão das metas, conforme o quadro abaixo.

Tabela 2 -Apresentação do Documento-Base

Data	Metas apresentadas
7/05	09, 10,11
08/05	01,19, 20
11/05	17 e 18
2/05	02,03 e 04
3/05	06, 12,13 e14
4/05	05,07 e 08
20/05	15,16 e 19
08/06	17 e 18

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do município B.

Destacamos que as discussões sobre as metas apresentadas ocorreram em dois lugares, ambos patrimônios público municipal.

As metas 17 e 18, que abordam a temática sobre a valorização do professor e o plano de carreira, precisaram ser rediscutidas posteriormente, em vista do intenso debate.

Concomitantemente às reuniões de apresentação e validação do Documento-Base, sobre as metas e estratégias, foram realizadas as audiências públicas, totalizando nove audiências, conforme descrito na tabela a seguir.

Tabela 3 - Audiências públicas do PME

Data	Meta	Local	Horário	Público Presente
20/05	01	Câmara Municipal	19h	83 pessoas
27/05	02, 05 e 06	Câmara Municipal	19h	95 pessoas
28/05	08, 09, e 10	Câmara Municipal	8h30	24 pessoas
28/05	04, 19 e 20	Espaço de formação da Secretaria Municipal	13h30	75 pessoas
29/05	12 e 13	Universidade Privada do município	8h30	22 pessoas
29/05	15 e 16	Espaço de formação da Secretaria Municipal	19h	37 pessoas
01/06	03, 07 e 14	Espaço de formação da Secretaria Municipal	13h30	36 pessoas
10/06	17 e 18	Câmara Municipal	8h30	213 pessoas
22/06	11 e 17	Câmara Municipal	10h	Não informado

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do município B

Observamos na tabela a expressiva participação na audiência pública referente a meta 17 (valorização do professor), ocorrida no dia 10/06, dentre as audiências foi a que contou com o maior número de pessoas presentes. Esse número é explicado, pelo fato de o município fazer uma diferenciação do professor de educação infantil e o educador, sendo que ambos exercem a mesma função e tem a mesma formação, porém há distinção salarial. Essa é uma questão política que embasou discussões e até paralisação desses professorados, em busca de equalização salarial, porém a secretaria de educação alega que é inconstitucional mudar um cargo assumido em concurso.

Essa audiência, do dia 10 de junho, precisou ser suspensa em virtude de um questionamento do Promotor da Vara e da Juventude sobre a meta 17 “valorização do professor”.¹⁴, e, assim, o grupo preferiu aprofundar os estudos e dar continuidade à discussão. A nova audiência foi retomada no dia 22 de junho.

¹⁴ Esse questionamento foi feito, pois a educação municipal passa por uma conturbada situação em que diferencia o professor da educação infantil do educador que também exerce a mesma função. Ambos com os mesmos requisitos para assumir o cargo, porém com diferenciação salarial.

É notório falta de conscientização da população sobre a questão de financiamento da educação que “embora não seja fator suficiente, o financiamento da educação é condição necessária para a viabilidade/materialização de todas as demais metas do PNE” (MILITÃO, 2016. p.36). Tal fato é explícito com a redução de cerca de 65% de participação do público na audiência da meta 19, comparado com a meta 17.

Com o texto-base copilado, organizado por assunto, e a apreciação de cada uma das propostas encaminhadas pelos profissionais, Promotor da Vara e da Infância, vereadores e demais presentes, no dia 23 de junho de 2015, foi validado o Documento Final a ser encaminhado, como Projeto de Lei, aos vereadores municipais e a ser aprovado como Plano Municipal de Educação.

Conforme foi visto, a reelaboração do PME do município B aconteceu num período bem reduzido, 4 (quatro) meses. Apesar dos limites impostos pelo curto espaço de tempo, o processo demonstrou-se aberto à participação ativa dos envolvidos, considerando princípios democráticos. Nota-se também que houve divisão das equipes para a elaboração das metas, resultando em um trabalho fragmentado, o que, segundo relatos, também aconteceu no município A. Desse modo, muitos dos envolvidos não sabiam o que estava sendo debatido e decidido nas outras metas que, juntas, compuseram um único documento norteador para a educação no período de 10 (dez) anos, resultando em contradições e entraves para a execução do plano em vigência, conforme já foi indicado nos capítulos anteriores.

Após descrever o processo, procura-se analisá-lo, no próximo capítulo, com base nos discursos dos entrevistados. A partir da análise das entrevistas, buscaremos compreender como este processo foi vivenciado pelos sujeitos, quais foram os seus limites e as possíveis implicações na materialização dos planos em cada município estudado.

4 ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o impacto do Plano Nacional de Educação (PNE– 2014-2024) na gestão municipal, com foco na elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME), como política educacional, de dois municípios que pertencem a uma região da UNDIME no interior paulista.

Para isso, realizou-se o levantamento histórico sobre a trajetória dos planos educacionais do país, a fim de compreender os avanços e retrocessos que permearam no curso dos planejamentos. Buscou-se, por meio de uma pesquisa exploratória, identificar as fragilidades e a autonomia presente no texto final dos Planos Municipais de Educação de nove municípios que compõem essa mesma região. E, com isso, elegeram-se dois Planos Municipais de Educação que foram o estudo de caso analisando, enriquecendo esta pesquisa com a voz do sujeito.

Procurou-se não reduzir este trabalho a uma descrição de seus processos de concepção e/ou execução, mas identificar os aspectos políticos, administrativos e funcionais que orientaram a equipe elaboradora dos PMEs. Adentrou-se ao âmbito de duas secretarias municipais de educação dos PMEs eleitos para o estudo. Esses municípios serão identificados como: **município A (MA)**, de menor porte, e o **município B (MB)**, de médio porte, a fim de compreender o movimento entre a esfera local e nacional, as ações e metas concernentes à educação básica, assim como, a autonomia e gestão, os limites e possibilidades desses municípios para elaborarem o seu planejamento educacional e garantirem, no tempo estabelecido pelo Plano, a concretização dos direitos já consagrados no âmbito legal.

Nem sempre os registros documentais são suficientes para captar as tensões implicadas nos documentos e projetos. Assumiu-se, neste trabalho, a análise pela abordagem *mesoanálitica*. Buscou-se, com o aporte teórico, olhar as entrevistas reflexivas realizadas com doze participantes, sendo seis do MA e seis MB, e, por meio desse processo, apreender o modo de funcionamento díptico das Secretarias Municipais de Educação quanto à elaboração de seus documentos.

Como o objetivo deste trabalho esteve voltado à compreensão do processo de elaboração dos PMEs, o exame criterioso das entrevistas fez emergir

três categorias temáticas: **o processo de elaboração, participação e autonomia**. Essas categorias deram embasamento às discussões e à conclusão desta dissertação.

4.1 O processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação

O processo de planejamento do Plano Municipal de Educação do município A (**PME-A**) e do Plano Municipal de Educação do Município B (**PME-B**) tiveram início posterior à promulgação da Lei nº13. 005, que instituiu, com força constitucional, o Plano Nacional de Educação. Sendo esse um plano decenal, sua execução compreende a articulação do Sistema Nacional de Educação com as demais esferas de governo em regime de colaboração.

O Artigo 8º da referida Lei, atribui aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a incumbência de elaborar ou adequar os seus respectivos planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, no período de um ano, após a aprovação da referida lei.

Desde então, conforme dados abstraídos do conteúdo das entrevistas, os municípios movimentaram-se de forma acelerada e bastante tumultuada para garantir o cumprimento da lei, temendo as possíveis penalidades, inclusive as de ordem financeiras. Nesse cenário, os municípios viram-se diante da obrigação legal de formular ou adequar os seus respectivos planos de educação com qualidade técnica e participação social:

A Constituição Federal, a lei de Diretrizes e bases da Educação e o novo PNE, que agora é lei, estipulam que as metas nacionais, são de responsabilidades conjuntas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 2014d. p.6).

Frente a esse desafio de elaboração dos PMEs, ampliado com a dificuldade de obtenção de informações precisas e, sobretudo, ausência de formação e de capacitação técnica, o movimento para o planejamento da educação municipal deu-se com base em objetivos poucos claros, agravando a tendência em definir os rumos da educação no âmbito local sem a necessária compreensão do contexto.

Como subsídio a esse processo, a UNDIME forneceu uma formação dispersa a alguns integrantes das secretarias municipais de educação¹⁵. O critério de escolha para participar das formações da UNDIME era a proximidade/função que os sujeitos tinham com a educação municipal, e, assim, foram selecionados os representantes dos dois municípios. Esses participantes foram, posteriormente, os “multiplicadores” de formação.

Em ambos os municípios, observou-se que o critério de participação na formação da UNDIME foi a relação de proximidade do cargo/função que o sujeito exercia na secretaria de educação. Os participantes das formações foram os multiplicadores, uma vez que esses deveriam organizar e auxiliar a comissão técnica para elaboração de seu respectivo PME.

Embora essa tenha sido uma grande oportunidade de reflexão, a culminar na elaboração de uma proposta de governo para a educação municipal, ambos os municípios se depararam com a dificuldade de organizar um processo que viesse a refletir um movimento democrático, com garantia de participação social, como era uma das prerrogativas propostas pela orientação.

A forma como os municípios foram incumbidos de elaborar seus planos de educação, conduziu-os a uma experiência burocrática, devido ao curto tempo designado para o trabalho. Esse formato de organização criou diversos obstáculos para que a elaboração do plano se constituísse em um processo de formação e de aprendizagem sobre a realidade educacional do município, tornando-se um instrumento efetivo de cidadania e de gestão que “define a concepção e viabiliza a realização do projeto municipal de educação, superando rotinas, ações segmentadas e improvisações” (BORDIGNON, 2009, p. 92). Dessa forma,

Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado e ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos a sabor das circunstâncias de cada Governo (BORDIGNON, 2009. p.92).

Constatou-se que, no MA não havia nenhum plano anterior, já no MB havia uma proposta elaborada. Sendo assim, logo de início, o MB considerou que seriam necessárias apenas algumas adequações. Todavia, a proposta estava muito

¹⁵ Não tivemos informações concretas da quantidade de pessoas que participaram da formação da UNDIME de cada município.

distinta da proposta do documento nacional, resultando no início de um trabalho de elaboração de um novo PME de acordo com as exigências do plano nacional.

Segundo as orientações dos cadernos norteadores para a elaboração dos PMEs, esse movimento exigia uma dinâmica ágil e organizada, pois o PNE determinou que todos os municípios deveriam adequar ou elaborar seus planos de educação até um ano após a data de sua publicação. Tal orientação demonstrou um descompasso perante as exigências do documento nacional e o prazo estabelecido para os estados e municípios elaborarem diretrizes educacionais, para um período decenal, contradizendo os próprios princípios da democracia.

Resultou desta desarmonia entre as esferas de governo, um processo de elaboração que converteu os planos locais em dispositivos burocráticos. O próprio documento nacional (Lei n.13.005/2014) passou por conturbada tramitação no Congresso Nacional que durou cerca de três anos e meio até a sua aprovação, período em que o país ficou sem um plano de educação.

Embora o Plano Municipal de Educação represente avanços para a sociedade, sobretudo, para a educação, o tempo designado para a preparação representou um grande desafio, visto que foi insuficiente para garantir uma visão de totalidade, participação, formação e estudo. Esse decurso resultou em um trabalho fragmentado e desarmônico em relação às intencionalidades do Sistema Nacional de Educação, resultando numa visão parcial sobre a realidade. Conforme comprova Relato da Entrevistada 1 MB:

Infelizmente nós tivemos que elaborar o plano sem muito tempo para as pessoas dizerem o que pensavam sobre aquilo, pois nós tínhamos que entregar o plano até julho e tínhamos medo de alguma sanção acontecer caso não fosse entregue. Então, o tempo atrapalhou, acredito que, 90% do nosso trabalho¹⁶ (ENTREVISTADA 1 MUNICÍPIO B).

Outra premissa para a elaboração dizia respeito à necessidade de alinhamento entre os planos municipais, estaduais e nacional, pois, dessa forma, os PMEs poderiam ser limitados ou potencializados pelo Plano Nacional e Estadual. Tanto a UNDIME quanto os cadernos de orientação orientaram que todas as esferas de governo se envolvessem na construção dos Planos Nacional, Estadual e

¹⁶A elaboração do PME do MB iniciou-se em fevereiro de 2015 e deveria ser entregue em julho, observe-se que esse município teve menos de um ano para toda a movimentação.

Municipal de Educação. No entanto, durante o período de elaboração, houve mais um fator de dificuldade para a garantia desse “alinhamento” entre os documentos, pois, embora o Plano Nacional de Educação já estivesse pronto, o Plano Estadual de São Paulo ainda não havia sido publicado:

Na verdade o Plano Nacional foi o nosso referencial o Plano Estadual para a gente não serviu de muita coisa, pois ele saiu depois que o nosso plano já estava praticamente pronto, fizemos algumas adequações pequenas por conta do estadual, porém o nosso referencial maior foi o nacional (ENTREVISTADA1 MUNICÍPIO B).

[...] o plano foi feito com base no nacional, porque na verdade o estadual não estava pronto. Na verdade não sei se já foi aprovado ou não, pois na época não estava. Então o nosso PME foi alinhado com o nacional (ENTREVISTADA 1- MUNICÍPIO A).

Essa desarmonia entre os entes federados refletiu a complexidade no estabelecimento das relações intergovernamentais e a grande dificuldade no que diz respeito ao exercício da autonomia, sempre ameaçado pelos dispositivos de controle, que acabam por gerar forte dependência dos municípios com relação às esferas estaduais e nacional. Apesar de as orientações caminharem no sentido de oportunizar momentos de discussão e reflexão no processo de elaboração da diretriz municipal, os participantes desse processo viram-se afetados por uma forte insegurança que se refletiu na fala de alguns sujeitos, como podemos observar no relato a seguir:

[...] faltou o direcionamento. O MEC de certa forma tinha no seu portal publicações, tinha essa orientação por parte do MEC. Mas, no estado de São Paulo, a gente ficou esperando que o plano estadual saísse que ele fosse construído. Então nós ficávamos assim, se precisamos ter como norte o Plano Estadual e Nacional, cadê o Estadual?! (ENTREVISTADA2 MUNICÍPIO B).

A falta de tempo, somada à ausência de formação, gerou diversos desafios à elaboração dos PMEse, em ambos os municípios, resultou na **fragmentação do processo de elaboração do plano**. No município A, os participantes não tinham conhecimento do seu próprio Plano Municipal como um todo, pois as metas do PNE foram divididas e distribuídas aos participantes que, sob coordenação de um de seus membros, teriam a incumbência de coletar dados e contribuir com as discussões, dando origem a um conjunto de estratégias a serem

contempladas na meta dos PME sob sua responsabilidade. Os participantes não tiveram, portanto, a oportunidade de contribuir com o processo em sua totalidade, desconhecendo o que estava sendo decidido sobre as demais metas. Conforme descreve:

Foi assim, eu fiquei com a meta 2 e meta 3, outro coordenador ficou com a meta 6 e 7, que deveria efetivar na rede, e eu discuti com o meu grupo somente as minhas metas, então o meu grupo desconhece as outras metas que contemplaram dentro do plano (ENTREVISTADA 2 MUNICÍPIO A).

No município B, o curto tempo designado à elaboração também comprometeu o processo participativo, conforme conta:

[...] nós tínhamos pouco tempo e tínhamos 20 metas então nós agrupamos: tudo que era da educação infantil, tudo que era do ensino fundamental, tudo que era do ensino médio, tudo que era do estado, tudo que era da universidade e o que era financeiro. E, aí, deve ter dado uns sete grupos mais ou menos, e as pessoas que estavam dispostas a trabalhar foram agrupadas, elas foram entrando de acordo com a proximidade que elas trabalhavam e tinham mais afinidade e foram entrando nesses grupos. E, aí, esses grupos iam trabalhando, eles tinham outras reuniões [...](ENTREVISTADA1 MUNICÍPIO B).

Observou-se que o tempo limitado destinado aos municípios para elaborarem a redação de uma política pública acarretou numa movimentação instantânea, conduzindo os sujeitos elaboradores à fragmentação do trabalho, pois, embora as diretrizes orientadoras propusessem um trabalho coletivo, elas se contradizem quando designam tempo tão encurtado para o processo e produção do material.

4.2 A participação dos sujeitos no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação

Compreende-se que, dentro de suas possibilidades, os municípios se mobilizaram a fim de realizar um processo participativo e democrático. Embora a construção do PME tenha sido fragmentada, refletindo sobre a qualidade da participação social e do projeto, o MB, após ter realizado esse movimento de divisão

dos trabalhos para a construção das estratégias e metas, organizou mini conferências com todos os envolvidos na construção do projeto municipal e, nesse momento, garantiu a participação de todos, com poder de veto, de modo que as metas e as estratégias pudessem ser alteradas antes de serem enviadas à Câmara Municipal. Nesse município, as discussões foram bastante intensas e contaram com respaldos jurídico e sindical. Nessas discussões, estiveram envolvidas, inclusive, questões políticas e trabalhistas, tendo em vista a diferenciação entre algumas categorias profissionais como, por exemplo, a diferença entre “professor” e “educador” da educação infantil desse município (MB) que, apesar de exercer a mesma função, possuem significativa distinção salarial, dando origem a uma situação complexa que o município enfrenta há algum tempo e, naquele momento, foi retomada e colocada em pauta.

Acredita-se que, por ser município de porte maior, com universidades e uma secretaria de educação com cargos efetivos do corpo gestor, a elaboração do PME teve respaldo mais expressivo. Apesar desse movimento ter sido vivenciado sobre o acelerado impacto do PNE, transpareceu, nos discursos dos envolvidos, a preocupação com a continuidade e execução do plano:

Aqui nós contamos com a orientação do promotor, que na ocasião ele estava à frente da promotoria da infância e juventude, [...]. Talvez facilitasse para nós, pois ele estava aqui, ele participou muito ativamente, e todas as dúvidas que a gente tinha íamos até ele. Mas, por exemplo, nosso sindicato, ele tem uma abrangência regional, nós representamos 18 (dezoito) municípios, nos demais não aconteceu dessa forma; alguns não fizeram de uma forma participativa, teve uma equipe que pensou e elaborou e depois expôs para as demais pessoas envolvidas com a educação municipal. Tinha município que não teve nenhuma participação, as pessoas ficaram conhecendo quando a lei foi sancionada, aprovada (ENTREVISTADA 2 MUNICÍPIO B).

No percurso de todo o estudo desta dissertação, notam-se as deficiências e dificuldades do município de pequeno porte em relação ao município de grande porte. Embora a Constituição Federal delegue a todos os municípios autonomia para definir as normas de seus respectivos sistemas de ensino, desde que de acordo com os princípios constitucionais e as diretrizes nacionais, observou-se que o MA não contou com amparo, preparo e assistência social, formativa, jurídica e, sobretudo, financeira. Isso não quer dizer que, nos municípios de maior

porte, essas necessidades sejam sanadas, mas, no caso do MA, elas foram mais expressivas nas falas dos sujeitos entrevistados.

É importante destacar a questão da dispar e múltipla realidade dos municípios brasileiros, principalmente dos pequenos, como o município A, para implementar políticas educacionais e dar continuidade a elas. Na maioria das vezes, eles carecem de estruturas materiais, físicas, humanas, financeiras, administrativas e pedagógicas. Além disso, os 5570 municípios são atualmente os maiores responsáveis pela prestação educacional (11 dos 14 anos de escolarização) e têm um papel fundamental na promoção da qualidade de vida de seus cidadãos.

Apesar das dificuldades apresentadas no planejamento do processo de elaboração dos PMEs de ambos os municípios, são inegáveis os avanços dessas instâncias locais quanto ao exercício de construção participativa e democrática. Embora essas instâncias demonstrassem despreparo para essa elaboração em decorrência da insuficiência de tempo e da formação fornecida, constatou-se um movimento democrático com clara intenção, por parte dos sujeitos, de que o plano representasse as aspirações da totalidade na sociedade, visto que “a participação permite a visão do todo e gera compromisso e responsabilidade com o planejamento, não só de Governo, mas, também, da sociedade” (BORDIGNON, 2009, p. 97).

É evidente destacar o intuito de colaboração dos sujeitos envolvidos, que acabou proporcionando uma reflexão dos agentes educacionais em âmbito maior. Assim, o trabalho de planejamento suscitou um avanço para a democracia municipal, pois a base de toda democracia é a participação.

Bordenave (1994) apresenta uma ponderação sobre o conceito de participação. Segundo ele, “é possível fazer parte sem tomar parte”(BORDENAVE, 1994, p. 22). Assim, adiante, o autor distingue a **participação ativa e a participação passiva**, como também denomina participação real e participação simbólica. Em razão disso, diferencia o cidadão participante como aquele engajado que “toma parte” e posição, exercendo uma ativa participação que resulta em tomada de decisão coletiva. Por sua vez, a participação passiva é aquela em que o cidadão é convidado a participar, emite suas opiniões, mas não decide, não toma parte, apenas acompanha as decisões que já foram tomadas pelas instâncias superiores e as aceita como suas. Nesse caso, não há um processo reflexivo que resulta em uma tomada de decisão consciente.

O processo de elaboração foi, portanto, um momento positivo para refletir sobre a educação municipal, especialmente com relação à abertura para a participação da sociedade civil. Apesar desse significativo avanço, o PNE trouxe aos municípios algumas conseqüências desfavoráveis identificadas tanto nas entrevistas quanto no estudo da redação final dos PMEs. Entre elas, estão a pressão sofrida pela equipe de gestão municipal, que acabou sendo transferida aos demais participantes, gerando a elaboração de um documento superficial, com dados poucos consistentes e que não expressam as características ao âmbito local:

[...] eu vi muito a ausência de dados para elaborar o plano, foi assustador! [...]. O diagnóstico não teve tempo suficiente para o elaborar, tivemos que preparar as metas e estratégias sem o diagnóstico. Fizemos o caminho inverso!

No meu ponto de vista era primeiro a gente vê o diagnóstico que temos no município e, na área de financiamento, de gestão, então qual é a realidade das escolas da educação básica? Qual a realidade das escolas públicas de educação básica? Os dados das escolas municipais a gente tinha, mas estaduais a gente não tinha! Então a gente não conseguiu, ninguém no grupo que fazia parte da rede estadual de São Paulo. Então não tínhamos nenhuma informação da rede do estado. Queríamos saber um pouco mais sobre como é que funcionava a rede de educação infantil, a creche das instituições privadas, a gente não tinha onde buscar, onde coletar. Eu acho que um ponto que foi ruim, é que os diagnósticos não são todos, não vou falar de uma coisa que eu não tenho certeza, mas a maioria dos diagnósticos foram feitos de uma forma apressada, sem a coleta de dados de forma adequada, e sem informações. Você pode olhar na nossa meta na área de gestão não temos nada de informações da rede pública estadual, pois a gente não conseguia. Alguns até ficaram responsáveis por ligar, ir à Diretoria de Ensino, agora você imagina alguém ir lá pedindo informações e dados para fazer o PME, eles iam falar “o que eu tenho a ver com isso, não tenho nada com isso” eu sou do estado, eu sigo o estado, não tenho que prestar conta ao município. Então, acho que isso foi outra coisa que foi bem complicada foi a cultura das pessoas de que o plano era para as escolas públicas municipais, e de que o plano não era para o Município. Isso era outra coisa que eu sempre frisava que estávamos falando da educação no município, mas eles sempre voltavam como se o foco central fosse a educação municipal, pois a maioria dos que estavam participando da educação municipal era da Secretaria Municipal, representantes como (educadores, professores, diretores, coordenadores, conselho municipal), enfim a grande maioria dos grupos era representada pela Prefeitura Municipal. Tivemos poucos representantes de outros segmentos (instituição privada, rede estadual). Eu me lembro que eu colocava para as pessoas, que só estava eu do ensino público e tinha outra pessoa de uma instituição privada do município... mas lembro-me que tinha representante da escola privada também, acho que era um representante do sindicato da escola privada. Então esse foi um ponto que nós penamos um

pouquinho, o diagnóstico não foi bem elaborado, não foi feito de forma adequada, a coleta de dados não repercutiu no que de fato devia ser (ENTREVISTADA3 MUNICÍPIOB).

As Políticas de Estado têm refletido o esforço de planejar ações educacionais com as diversas esferas de poder, evitando ações fragmentadas e descontínuas e improvisações. No entanto, constatou-se que, na prática, o processo de materialização dessas políticas tem se mostrado complexo e pouco efetivo no sentido da superação desses problemas. Embora expressiva, a análise da elaboração dos PME's nos municípios investigados demonstrou a fragilidade das relações existentes entre os sistemas de ensino, que acaba por reforçar as marcas hegemônicas da descontinuidade e da ausência de articulação, e colaboração entre os entes federados.

Apesar de se reconhecer as limitações presentes no decurso da elaboração dos planos do âmbito nacional ao local, consideram-se relevantes algumas ferramentas operativas utilizadas pelos municípios com o objetivo de materializar seus projetos educacionais. Mesmo que, em alguns momentos, a participação tenha se revelado simbólica, não atribuímos esse fato aos sujeitos, mas aos ocupantes dos cargos decisórios que atuam em âmbito nacional, por exigirem dos municípios o cumprimento de normativas sem, antes, garantirem tempo e formação adequados para que as decisões contemplem as diferentes realidades. No que diz respeito aos sujeitos que atuaram na elaboração dos planos, ressalta-se o interesse em converter esse processo em uma oportunidade de reforçar e ampliar as estratégias de participação e do compromisso com a representatividade. Entretanto, é predominante uma participação real dos sujeitos envolvidos no processo de elaboração dos PME's de ambos os municípios.

É relevante destacar que todos os envolvidos no processo de elaboração dos PME's, de ambos os municípios, possuem curso de licenciatura e estão engajados em algum movimento (cargo/função) educacional.¹⁷ há um tempo médio de 14 anos para os 12 entrevistados. Isso demonstra o comprometimento dos municípios em colocar pessoas vinculadas ao meio educacional para a elaboração de documento.

Na análise das entrevistas, observou-se que o envolvimento dos indivíduos nesse processo refletiu imediatismo que levou os municípios a adotarem

¹⁷ Informações obtidas do questionário aberto aplicados aos entrevistados.

metas que não são de suas responsabilidades. Posto que a participação social represente um expressivo avanço nas questões educacionais em ambos os municípios, evidenciou-se o distanciamento da rede estadual com a rede municipal na elaboração do PME, comprometendo a qualidade e a execução das metas, conforme evidencia a fala da entrevistada:

O envolvimento da comunidade é bem complicado, porque a gente convida todos os segmentos, escolas particulares, as escolas estaduais do município, mas eles não se acham como parte do plano municipal. Quando você fala em plano municipal eles acham que tem haver só com a educação da rede municipal, eles confundem isso né? Eles não entendem que o PME que envolve toda a rede, toda população (ENTREVISTADA 1 MUNICÍPIOA).

Estiveram presentes nos relatos, principalmente, as dificuldades que as pessoas têm de se inserirem nessas discussões, de perceberem a educação do município como um todo, não só a educação da secretaria municipal de educação, mas todos os vínculos educacionais que existem no município, desde a creche até a universidade.

É importante destacar a representação dos sindicatos nas discussões do planejamento do PME do município B. Percebeu-se que essas associações colaboraram significativamente, pois já possuíam uma ampla visão a respeito dos processos democráticos e, com base em experiências democráticas anteriores, reforçaram o compromisso com a produção coletiva do documento. Ainda que o sindicato represente 18 municípios, os registros expõem a contribuição desse órgão em apenas dois municípios: o Município B e outro município que não fez parte desta pesquisa, onde levaram uma professora formadora da Universidade Federal de Dourados.

O registro das entrevistas expõe que a participação ativa dos sindicatos esteve presente não somente no período de elaboração do PME do Município B, mas nas reuniões das CONAES onde vários membros se fizeram presentes, demonstrando a sua participação real em todo o processo. Em uma das falas, a entrevistada destacou a participação sindical e denunciou a dificuldade dos municípios na elaboração dos planos que acabou sendo sanada pela via da não participação.

É muito expressiva e importante a experiência democrática dos membros dos sindicatos neste processo de preparação dos PMEs, pois eles atuam no sentido de reforçar o processo de decisão coletiva, resistindo à redução destes espaços em instâncias burocráticas de cumprimento de ordens emanadas do poder central. Todavia, a entrevistada ressaltou que a qualidade do processo democrático depende da ampliação dos espaços de discussões e que este é um grande desafio a ser superado:

Algo que eu sinto que faltou é irmos com as discussões nas periferias, nas escolas das periferias, então acho que talvez se eu fosse dar uma sugestão agora, é para que essas audiências também aconteçam nesses espaços, tanto em escolas municipais como estaduais, pois são pontos estratégicos. Não sei... fazer uma reunião em cada região da cidade, porque, aí, nós teríamos a participação lá, da sociedade local. Pois percebíamos que a participação maior era dos profissionais, dos sindicatos, das universidades (ENTREVISTADA2 MUNICÍPIOB).

Registrou-se, portanto, a preocupação em integrar os diferentes segmentos educacionais e o propósito de dar continuidade ao trabalho. Essa fala entra em consonância com os princípios propostos por Bordignon (2009) aos municípios referentes à elaboração dos PMEs, dentre os quais, a construção participativa que busque congruência entre os objetivos da organização e as aspirações e demandas da sociedade. O autor considera “[...] fundamental a audiência democrática da comunidade no processo de construção do PME, envolvendo as diversas instâncias dos poderes públicos e da sociedade” (BORDIGNON, 2009, p.97).

No município B, foram organizados Fóruns Municipais de Educação, para discutir e monitorar o Plano Municipal. Nos Fóruns, estiveram presentes representantes de vários segmentos: psicólogo e fonoaudiólogo educacional, representantes das universidades e a Secretária Municipal de Educação do município.

4.3 A autonomia no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação

Essa perspectiva de acompanhamento da execução do PME não foi identificada no MA, não obstante, nesse município, o movimento de elaboração do documento tenha sido participativo e a própria redação do documento demonstrasse mais autonomia, inclusive no que se refere a abortar metas que não condiziam com a sua realidade. Todavia, ao se adentrar nesse âmbito local e conversar com os sujeitos participantes, identifica-se a falta de perspectiva de que as propostas do projeto sejam efetivadas. Esse impasse se deve à precária saúde financeira dos municípios, pois praticamente 75% dos municípios brasileiros tem baixíssima arrecadação própria de receitas e são extremamente dependentes financeiramente das transferências constitucionais, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios.

Aponta-se, como uma das causas, o impasse político que o município enfrenta com a rotatividade da equipe gestora, com a qual os cargos de gestão são comissionados e não concursados. Desse modo, a despeito da elaboração ter sido um movimento muito relevante ao município, transpareceu uma participação de caráter burocrático, conforme notamos em uma das falas:

[...] tem coisas que já tinham que estar sendo providenciadas, a questão financeira, por exemplo. A revisão do plano de carreira era uma das coisas que estava lá (PNE) e também estão no nosso plano alguns itens que não batem com o plano municipal, e terão que ser revistos porque nós não vamos ter condições financeiras para fazer aquilo... questão salarial, questão de igualdade do salário, acho meio difícil de acontecer! Então eu acho que algumas coisas não vão acontecer por conta do planejamento, outras não vão acontecer por falta de condições que o governo não deu respaldo, colocou no plano, mas o município não tem respaldo, principalmente as condições financeiras. Aliás, ao contrário, vem diminuindo a arrecadação, diminuindo o repasse. Então algumas coisas não vão acontecer por questão de planejamento mesmo, e algumas vão acontecer porque vai acontecer (risos)” (ENTREVISTADA 1 MUNICÍPIOA).

É importante salientar que os estados e os municípios são fundamentais na garantia da ofertada educação básica no país, no entanto, a função atribuída a eles requer a responsabilidade e a colaboração na consolidação do

Sistema Nacional de Educação. Se essa consolidação é ausente, o estado apenas “transfere” funções do nível nacional para o nível local, redefinindo o conceito de autonomia das instâncias menores e alterando significativamente seu papel de Estado provedor para um Estado regulador no processo de decisões políticas.

Tais circunstâncias demonstram que sem uma arrecadação sustentável os municípios assumem certa “autonomia” em suas políticas públicas, porém mantêm interdependência financeira com os demais entes federados, sendo tão expressivo que praticamente 75% dos municípios brasileiros tem baixíssima arrecadação própria de receitas e são extremamente dependentes financeiramente das transparências constitucionais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios.

Apesar da elaboração coletiva das diretrizes educacionais – com participação de diferentes setores da sociedade e mediante posições diversificadas – traduza posições e demandas consensuais importantes, ela não é suficiente para garantir aos governos locais o cumprimento dessas diretrizes se não forem acompanhadas de políticas efetivas.

Acredita-se que a consonância dos PEEs e dos PME's com o PNE, principalmente, para se efetivar o Regime de Colaboração, seja um importante passo para a consolidação do Sistema Nacional de Educação. Todavia, as entrevistas demonstram que a garantia de certo grau de autonomia e relatividade, que respeite o direito dos indivíduos de delinearem suas próprias regras, considerando as particularidades de cada contexto, são necessárias para que os sistemas municipais não sejam forçados a assumir compromissos e metas sem contar com as mínimas condições para garanti-las.

Quando o Governo propôs às esferas federadas o dever de elaborarem os seus planos educacionais, com tempo restrito, ele reduziu as possibilidades do real exercício da autonomia, pois autonomia requer análise e poder de decisão a respeito dos rumos educacionais que, nesse caso, já haviam sido definidos sem que houvesse grandes possibilidades de revisão ou adequação. Porquanto, compreendemos que seja uma autonomia relativa, pois “mais do que regulamentar” o seu exercício, o Estado deve criar condições para que ela seja “construída” (BARROSO, 2001, p. 17). É evidente que essas condições foram limitadas, primeiramente, pelo imediatismo da elaboração do PME, entre outras questões estão à formação, restrições financeiras e tantos inumeráveis fatores.

Ainda que os entrevistados de ambos os municípios declarem a existência de certa autonomia na elaboração de seus documentos, no processo de estudo e análise, observa-se a falta de clareza dos elaboradores dos PMEs com relação ao referido conceito, conforme é possível observar na seguinte fala:

Tivemos total autonomia, total! Se você for falar no sindicato, eles vão dizer outra coisa que não tinham autonomia, porque tinha uma pessoa lá, que ficava falando que não havia dinheiro para tudo isso. Porque o sindicato tem essa impressão. [...] Não estamos conseguindo cumprir nem as metas básicas, que é criação de cargo de professor para substituir, isso é básico, não estou conseguindo cumprir! (ENTREVISTADA4 MUNICÍPIOB).

Nessa análise evidencia-se que foi delegada a “autonomia” aos municípios para elaborarem seus planos municipais, porém, é explícita a fragilidade financeira do município, onde “não se tem dinheiro nem para se contratar professor substituto”. Esse discurso dicotômico está presente tanto social como politicamente, conforme se vê:

A gente digitava tudo o que foi resolvido e cada responsável pela sala da meta é que passava para o pessoal o que tinha sido decidido. Eu não acho muito legal falar isso, mas, algumas coisas que ali foi decidido não foram anexadas, pois iria causar problema financeiro para o município. Bem, isso eu sei, pois estava no grupo, mas as pessoas que estavam fora, elas nem sabem disso. Tivemos algumas ideias que colocamos nesse plano em colaboração com a comunidade, mas que elas simplesmente sumiram. Eles só deixaram na verdade o que era obrigatório. E, isso não aparece, não é conversado. Então só existe a lei, o que tem que se cumprir (ENTREVISTADA2 MUNICÍPIOA).

Este depoimento demonstra que as questões políticas atravessam todo o processo de planejamento educacional. O próprio PNE é uma política e tem toda relação com o alcance de metas de “qualidade” impostas pelos organismos internacionais, como se observa na meta da gestão democrática (meta 19 do PNE) atrelada à avaliação de desempenho.

Isso demonstra que, ao mesmo tempo em que os subsídios orientadores do processos e pautam nos princípios democráticos, a autonomia conferida aos sistemas foi bastante relativa, ao converter a própria elaboração do PME em uma exigência burocrática atrelada ao envio de recursos.

Segundo Ball (2005), as reformas educacionais reforçam a performatividade e as práticas gerencialistas. “A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meio de controle e mudanças” (BALL, 2005, p.543). Essas exigências burocráticas feitas às diversas instâncias de poder têm caráter promocional e servem de parâmetro quantitativo como “produtividade e resultados”. O autor ainda salienta que a performatividade desses órgãos está intimamente relacionada com um tipo específico de “autonomia” econômica: “A subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial” (BALL, 2005, p.544). Assim, o gerencialismo é o principal meio de promover reformas política são agregar a performace de eficácia e efetividade.

Deve-se considerar, então, o papel basilar da política de financiamento sobre a autonomia dos entes federados. Pois, embora o quadro legal preveja o regime de colaboração recíproca, a condução da política pública manteve-se centralizada nas mãos do Governo Federal por meio de financiamento de programas e ações prioritizadas. Desse modo, a autonomia dos estados e municípios está sujeita a questões tributárias, sendo um forte indicador de política centralizada, e propiciando a autonomia relativa das esferas de governo quanto à organicidade de suas políticas educacionais.

Esse cenário revela a existência de uma estratégia neoliberal/gerencial a combinar duas lógicas aparentemente contraditórias: a centralização e a descentralização. Centralização do controle pedagógico (currículo, avaliação, formação docente) e descentralização de funções e responsabilidades educacionais (transferências das escolas das jurisdições federal/estadual para municipal, fundos públicos de recursos para esferas mais micro). Desta forma, Dourado (2007) acrescenta que:

Aliados ao redimensionamento do financiamento da educação básica destacam-se os planos de educação, notadamente o PNE, os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME). Se entendidos como planos de Estado, estes deveriam implicar redimensionamento das políticas e gestão e, fundamentalmente, da lógica de financiamento e, portanto, do orçamento público. Tal dinâmica encontra-se desarticulada e associada à lógica de desconcentração que tem marcado a educação nacional (DOURADO, 2007, p.926).

A concretização do PNE exigirá identificação dos recursos e estabelecimento de competências financeiras das células públicas federais, estaduais e municipais. Desse modo, é importante a forma de operacionalização dos vínculos federados e necessária a eficiente dinamização do regime de colaboração, pois esse é o mecanismo essencial para viabilizar as metas do PNE para que estas não se convertam em uma carta de intenções.

Atenta-se para o fato de que os planos de educação desempenham um papel essencial na configuração do Sistema Nacional de Educação, portanto, essa coordenação nacional sobre a efetivação do pacto federativo deve considerar a autonomia dos estados e municípios na elaboração da sua política educacional. O estudo feito sobre planejamento traz evidências de que os planos subnacionais tornaram-se peças importantes na materialização do SNE, logo é importante vinculá-los de forma efetiva a outros instrumentos de planejamento de modo a ser pensado para um período de curto e médio prazo.

Nesse contexto, criam-se os Planos Plurianuais (PPA) e os Planos de Ações Articuladas (PAA), que darão sustentação orçamentária aos denominados planos estaduais e municipais. O PPA está previsto na Constituição Federal de 1988 e concretizou-se na década de 1990, definindo as prioridades do governo por um período de quatro anos e objetivando concretizar as metas e diretrizes da administração pública federal, além de agregar em seu propósito de promover a gestão democrática da educação, apresentando indicadores que colaboram para a análise da qualidade da educação do município. Tendo em vista a melhoria na qualidade da educação, o PPA engloba dimensões indispensáveis como mecanismo para articular o regime colaborativo entre as esferas de governo.

Por vez, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) anuncia o Plano de Ações Articuladas (PAR) como programa estratégico para dinamizar o regime de colaboração e garantir o vínculo efetivo dos diferentes níveis de ensino, por meio do fornecimento de apoio técnico e financeiro para os subgovernos nacionais, vinculado ao cumprimento de suas metas e a observância de suas diretrizes.

Com isso, todas as secretarias estaduais e municipais de educação devem organizar sua gestão com base nas dimensões do PPA, a saber: 1 - Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; 2- Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, assegurando a equidade nas

condições de acesso e permanência e conclusão na idade certa; 3 – Comunicação com a sociedade; 4 - Suficiência e estabilidade da equipe escolar; 5 – Gestão de finanças.

A partir de então, a elaboração ou adequação dos PME's se torna quesito indispensável à consolidação do Sistema Nacional de Educação. Ao apresentar metas educacionais para o período de médio e longo prazo, os planos auxiliam o PAR na instituição de ações de assessoramento para os municípios.

O estudo realizado por Cabral Neto, Castro e Garcia (2016) traz a relação de hibridismo na gestão da educação, visto que, ao mesmo tempo em que o PAR é elaborado com uma concepção gerencialista, baseado na produtividade e eficiência dos sistemas de ensino, ele estimula, por meio de seus indicadores, a participação coletiva. Conforme demonstra:

[...] nós tivemos uma linha de pensamento muito real quando organizamos essas metas, nós sonhamos sim, mas não sonhamos desmedidamente, a gente pensou no hoje, no amanhã... nos prazos. Todas as metas do PME estão no Plano de Ações Articuladas (PAR), a gente já fez o diagnóstico da rede toda para a construção do nosso plano gestão estratégica, para o plano municipal. A gente tem os promotores, tanto o ministério público como o tribunal de contas analisando as coisas que o município faz com relação ao plano municipal de Educação. Então nós temos uma cobrança intensiva nisso, e nós temos aqui, dentro da secretaria de educação, tanto a secretária como as coordenadorias pensando nessas metas do plano. Então todo o nosso planejamento para esse ano e para os próximos anos é com base no Plano Municipal de Educação (ENTREVISTADA 5 MUNICÍPIOB).

Posto que seja notório o comprometimento das esferas locais com a organicidade de sua política pública, a redação dos PME's expressa uma autonomia superficial com relação às ordens verticalizadas. Essa superficialidade da autonomia é demonstrada pelos próprios cadernos de orientação para a elaboração do plano, pois estes serviram de cartilha aos municípios, transparecendo na redação dos PME's e na análise das entrevistas a insegurança em criar metas e estratégias que não se circunscrevesse ao PNE, mas, fosse uma necessidade real do município.

As entrevistas reafirmam que a garantia legal da autonomia aos municípios não é suficiente para a elaboração de políticas públicas educacionais condizentes com as demandas locais. Ao delegar autonomia sem garantir as mínimas condições para que os sujeitos se organizem e participem efetivamente dos

processos decisórios, o governo federal apenas reforça a forte tendência em transformar as políticas e os programas educacionais em dispositivos performativos que reduzem os sujeitos a meros cumpridores de normas burocráticas (BALL, 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do Sistema Nacional de Educação é um tema relevante e que está presente na agenda do debate educacional do país. Contudo, existem lacunas a serem preenchidas no que concerne à sua efetivação. Entre elas, está a tarefa dos subgovernos nacionais de ofertar uma educação básica de qualidade.

Este estudo procurou analisar o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação em dois municípios que pertencentes a uma região da UNDIME do interior paulista. Para isso, foram analisadas as macropolíticas, numa perspectiva histórica, para apreender a organicidade das políticas públicas do país. Nesse percurso, construiu-se uma base de fundamentação teórica que revelou a arena de disputa de projetos societários no campo de planejamento.

É evidente que os planos estaduais e municipais de educação tornaram-se peças importantes para a configuração do Sistema Nacional de Educação, de forma que são elos indispensáveis na viabilização do regime de colaboração e na efetivação do Plano Nacional de Educação. No entanto, verificou-se o paradoxo desse processo de planejamento da educação, sobretudo, pela ausência de apoio aos estados e municípios para que elaborassem sua política educacional de forma consistente, contextualizada e praticável.

Verificou-se uma grande distância entre o que a lei preconiza e a forma como foi operacionalizado o processo nos sistemas de ensino analisados, especialmente, pelo descompasso e desalinhamento dos Planos Municipais de Educação ao Plano Estadual de Educação, aprovados somente dois anos após a promulgação do documento nacional, quando muitos dos PMEs do estado já estavam prontos. Esse foi um dos limites para o processo de elaboração dos PMEs e expressão visível da ausência de regime de colaboração entre tais esferas no tocante ao planejamento educacional.

Outro fato importante de se destacar é como o prazo insuficiente, determinado pelo PNE para os municípios elaborarem sua política pública na área da educação, dificultou uma participação mais efetiva da sociedade civil, fragilizando, desse modo, os princípios democráticos que orientou o processo.

Os documentos analisados apresentam aspectos conceituais pertencentes a dois campos de intencionalidades que, nesta dissertação,

denominou-se de “planejamento gerencialista/burocrático” e “planejamento democrático”. Na construção desse cenário, ambos os aspectos fizeram-se presentes, demonstrando a ambigüidade do processo de elaboração dos PME que, ao mesmo tempo, fez transparecer uma política de caráter inclusivo, pela via da participação social, e um caráter gerencialista, pela via do cumprimento da ordem burocrática em resposta ao temor das penalidades impostas pelo sistema.

O impacto do PNE não provocou, contudo, a mudança na cultura institucional dos sistemas de ensino municipais, mas, resultou em ajustes funcionais a fim de cumprir obrigações contratuais. O movimento refletiu o exercício de uma autonomia relativa e fragilizada, uma vez que o processo de elaboração foi circunscrito a incertezas provenientes da falta de formação e do insuficiente tempo para a construção do PME.

Embora a organização do processo de construção do PME de ambos os municípios desenvolvesse práticas de natureza participativa, pela análise das entrevistas, observou-se que as práticas foram imediatistas e fragmentadas, não havendo por parte dos sujeitos a compreensão do plano em sua totalidade. Embora o MB ainda venha trabalhando para a consolidação de seu PME, com fóruns permanentes de educação, viu-se que, devido aos impasses políticos, o caminhar ainda é lento e, sobretudo, dependente de questões financeiras.

O MA usufruiu de certa autonomia na escrita da redação de seu PME, pois aboliu metas que não condiziam com a realidade local, todavia o documento, atualmente, permanece como letra morta.

Conclui-se que, embora a construção dos Planos Municipais de Educação tenha sido norteada por princípios democráticos, o respaldo mínimo do governo federal para a concretização dos planos nas esferas municipais converteu predominantemente o processo em uma prática burocrática. Consideramos que a elaboração dos PMEs de ambos os municípios, contemplados nesta pesquisa, exerceram um papel fundamental no aperfeiçoamento do exercício democrático apesar dos limites impostos pelo próprio processo.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. O Sistema Nacional de Educação, relações federativas e cooperação. In: DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. **Relações federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica, 2016.
- ANDRADE, E. F. Gestão e autonomia dos Sistemas educacionais. In: DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. **Relações federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica, 2016.
- BALL, S.J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Caderno de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa, PO: Edições 70, 2009.
- BARREIRO, C. **Redes organizacionais**: uma nova forma de gestão. Disponível em: <<http://blog.tailormadeconsulting.com.br/tailor/2011/06/21/>.. Acesso em: 21 ago. 2017.
- BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da Gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N.S.C. **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 3. ed. .São Paulo: Cortez, 2001.
- BERALDO, F.; PELOZO, R.C.B. A gestão participativa na escola pública: tendências e perspectivas. **Revista Científica Eletrônica da Pedagogia**, Garça-SP, v.5, n. 10, Jun. 2007. Disponível em: <http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/SU3onzBiYiLUhza_2013-6-28-15-24-32.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.
- BORDENAVE, J. E.D. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município**: sistema, conselho e plano. São Paulo, SP: Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de novembro de 2009. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc5>. Acesso em: 24 maio 2017.
- BRASIL. Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Poder Legislativo, 10 jan. 2001, p. 01. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017

BRASIL. Lei 13.005, de 24 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Poder Legislativo, 26 jun. 2014, p. 01, Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 11 fev. 2017.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília: Poder Legislativo, 23 dez. 1996, sec. I, n.248, p. 27.833. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Poder Legislativo, 20 de dez. de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. CONAE 2010. **Documento Referência**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década**: alinhando os Planos de Educação. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década**: conhecendo as 20 Metas do Plano nacional de Educação. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década**: plano Municipal de Educação: caderno de orientações. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014d.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A.; GARCIA, L. T. S. Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. **Revista RBPAE**, v. 32, n. 1, p. 47 -67 jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/viewFile/62648/37750>>. Acesso em: 30 out. 2017.

CALDAS, A. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**. Curitiba: Appris, 2015.

DOURADO, L. F. Gestão democrática da escola: movimentos, tensões e desafios. In: SILVA, A. M.; AGUIAR, M.A. **Retrato da Escola no Brasil**. Brasília: CNTE, 2004.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação e a Construção do Sistema Nacional de Educação: dilemas e proposições. In: CALDAS, A. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**: Livro 1. Curitiba: Appris, 2015.

DOURADO, L. F. Política e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

GAMBOA, S. S. Quantidade - Qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia epistemológica. In: SANTOS FILHO, J. C.; GAMBOA, S.S. (Orgs.). **Pesquisa Educacional**: quantidade - qualidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GAULEJAC, Vicent **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. 3. ed. São Paulo: Ideias & Letras, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HOFLING, E. de M. Estado e Políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n.55, p. 30-41, nov. 2001.

LIMA, L.C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 3. ed. Cortez. São Paulo, 2008.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M.E.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2014.

MILITÃO, S.C.N. Financiamento da educação básica no novo Plano nacional de Educação: avanços, impasses e perspectivas. **Revista Contrapontos – Eletrônica**, Itajaí, v. 16, n.3 –set./dez. 2016.

MILITÃO, S.C.N. O financiamento da educação básica no novo PNE: pontos para o debate. In. MILITÃO, N. A.; PERONI, F.(Orgs.) **Plano Nacional de Educação**: diversos olhares: Curitiba: CRV, 2017.

PARO, H.V. **Administração escolar**: introdução à crítica. 7.ed. . São Paulo: Cortez, 1996.

PEREIRA, J.M.; GROSSI JÚNIOR, G. A rede de assistência técnica para elaboração ou adequação dos Planos Municipais de Educação. In: CONGRESSO CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 9., 2016. Brasília. **Anais...** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp->

content/uploads/2016/06/Painel-37-03.pdf.redes-organizacionais-uma-nova-forma-de-gestao/>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SAVIANI, D. **Plano nacional de Educação 2014-2024**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: Significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados; 2014.

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

SILVA, L.V.; OLIVEIRA, M.E.N. O Plano Municipal de Educação: Da autonomia construída à autonomia decretada. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 47, p. 107-123, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/25532>>. Acesso em: 20 jul. 2017. .

SOUSA, A. R. **Planejamento de Políticas no Campo da Educação Municipal: Planos Municipais no Tocantins – Disputa de intencionalidades**. 2015.165 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

SZYMANKI, H. et. al. **A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva**. 4. ed. Brasília: Liber Livro, 2011.

VALENTE, L.; COSTA, M.; SANTOS, F. Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 1, p. 25 - 45, jan./abr. 2016.

WERLE, F. O. C. Regime de colaboração: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental. In: DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Recife: Anpae, 2016. (Coletânea 1).

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2. ed. São Paulo: Bookman. 2001.